ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

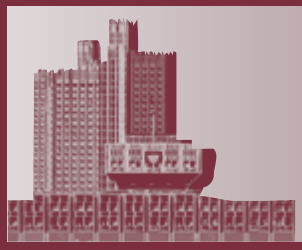
Кадровая политика

СИНЯГИН Ю.В.
ФАКТОРЫ, УСЛОВИЯ И БИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ УСПЕШНОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КАРЬЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Ритм экономики

ЗАСЬКО В.Н., ЧАМУРЛИЕВ Г.П.
ПОСЛЕДСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАЛОГОВОЙ ОПТИМИЗАЦИИ ДЛЯ МАКРОЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

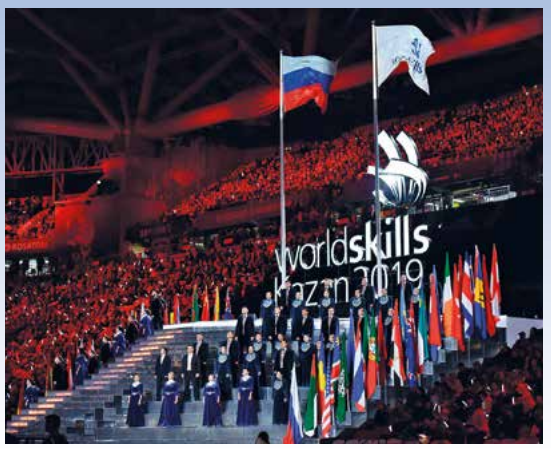
ЧЕШИН А.В.
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ РЕГИОНА



ТОМ / VOL. 21 № 4

ИЮЛЬ–АВГУСТ 2019

Успех молодых профессионалов России



В Казани завершился 45-й мировой чемпионат по профессиональному мастерству по стандартам WorldSkills.

Он проходит в столице Татарстана с 22 по 27 августа 2019 года. В нем приняли участие более 1300 конкурсантов из 63 стран и регионов, которые соревновались в 56 компетенциях.

Россия вступила в WorldSkills International в 2012 году. И сегодня движение охватывает все 85 регионов, является одним из приоритетных проектов в сфере подготовки кадров.

В Казани россияне показали отличные результаты. Во многих компетенциях представители нашей страны стали первыми, получили награды.

По завершении чемпионата с ними встретился Президент России Владимир Путин. «Результат очень хороший, скачок заметный по сравнению с предыдущими соревнованиями такого уровня, причем практически по всем компетенциям»,– отметил он.

Источники: http://kremlin.ru/events/president/news/61393

https://worldskills2019.com/ru/media/news/v-kazani-zavershilsya-45-j-mirovoj-chempionat-po-professionalnomu-masterstvu-po-standartam-worldskills/

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

государственная служба

PUBLIC administration

ТОМ 21 № 4
[120] ИЮЛЬ–АВГУСТ 2019

VOL. 21 No 4
[120] JULY–AUGUST 2019

Кадровая политика

СИНЯГИН Ю.В.
ФАКТОРЫ, УСЛОВИЯ И БИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ УСПЕШНОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КАРЬЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Ритм экономики

ЗАСЬКО В.Н., ЧАМУРЛИЕВ Г.П.
ПОСЛЕДСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАЛОГОВОЙ ОПТИМИЗАЦИИ ДЛЯ МАКРОЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЧЕШИН А.В.
АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ ИНСТРУМЕНТОВ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Personnel policy

SINYAGIN Y.V.
FACTORS, CONDITIONS AND BIOGRAPHICAL PREDICTORS OF A SUCCESSFUL MANAGERIAL CAREER IN THE STATE CIVIL SERVICE SYSTEM

Economics rhythm

ZASKO V.N., CHAMURLIEV G.P.
CONSEQUENCES OF THE INTERNATIONAL TAX OPTIMIZATION FOR THE MACROECONOMICS OF THE RUSSIAN FEDERATION

CHESHIN A.V.
INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF ATTRACTING INVESTMENTS IN THE REGION'S ECONOMY

государственная служба

УЧРЕДИТЕЛЬ и ИЗДАТЕЛЬ:
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Государственная служба» является научным рецензируемым периодическим изданием, прошедшим в установленной форме государственную регистрацию, и публикует статьи по истории, теории и методологии государственного управления и государственной службы. Миссия журнала состоит в консолидации экспертного мнения и развитии диалога преподавателей высшей школы, ученых и практиков, российских и зарубежных экспертов с целью определения и описания инструментов государственного управления, совершенствования практики и развития научной школы.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации статей, подготовленных в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по направлениям: социология, экономика, право.

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА
ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

Над номером работали:
редактор – И.А. Емелин
корректор – Г.Н. Никольская
редакторы текстов
на английском языке –
Н.В. Беляков, Н.А. Борисенко

Макет, дизайн, верстка:
М.Л. Уранова

Наш адрес:
119571, Москва,
пр-т Вернадского, 82.
Тел./факс: (499) 956-01-33,
http://mgs. migsu.ru,
e-mail: mgs@migsu.ru

Подписано в печать:
30.08.2019 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление – редакция журнала «Государственная служба»

Редакция вступает в рабочие контакты только с авторами заказанных материалов и авторами – соискателями ученых степеней.

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре, рег. свидетельство ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11 г.

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ГРИБ Владислав Валерьевич (Московский государственный институт международных отношений (Университет), Москва, Россия)
ДЕДОВ Дмитрий Иванович (Европейский суд по правам человека, Страсбург, Франция)
ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
ЗОРИН Виктор Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва, Россия)
СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва, Россия)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)
ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)
ВАЛЕНТИНИ Риккардо (лауреат Нобелевской премии, Университет Тосканы, Италия)
ДЕ ДИОЗ МАРСЕР Хосе Мария (Автономный университет Барселоны, Испания)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор
БАРЦИЦ Игорь Язбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия

Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия

Члены редколлегии
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва, Россия
БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва, Россия
ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж, Франция
ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У), Москва, Россия
ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич – доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия
ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС, Москва, Россия
КАРФИКОВА Мария – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате, Прага, Чешская Республика
КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна - доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета по науке ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь, Россия
МЯСОЕДОВ Сергей Павлович – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО), Москва, Россия
НАЗАРОВ Максим Николаевич – кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва, Россия
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США
ПАЛАО МОРЕНО Гильермо – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, Россия
ТАТУНЦ Светлана Ахундовна – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург, Россия

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

ESTABLISHED AND PUBLISHED
BY THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

Public Administration is a registered scientific peer-reviewed periodical that publishes research into theory and methodology of public administration from a historical perspective to nowadays. The mission of Public Administration is to consolidate the experts' opinion and to promote an international discourse between academic stuff, scientists and public administration officials to identify and describe the means of public administration, improve the practice and develop the corresponding scholarly tradition in Russia. In keeping with these aims, practical as well as theoretical examinations of public administration and civil service continue to be the primary focus.

The journal is recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for the publication of articles prepared in the framework of thesis researches for the academic degrees of doctor and candidate of sciences in the following areas: Sociology, Economics and Law.

Editorial staff:
Scientific editor – I.A. Yemelin
Proofreader – G.N. Nikolskaya
English texts editors –
N.V. Belyakov, N.A. Borisenko

Design, artwork, layout:
M.L. Uranova

Address:
Russia, 119571, Moscow,
prospekt Vernadskogo, 82
Tel./fax: (499) 956-01-33,
http://mgs. migsu.ru,
e-mail: mgs@migsu.ru

© Design and layout – the editorial office of the journal "Public Administration"

Editorial office contacts only with the authors of the accepted articles and authors – degree seekers.

The journal is registered in Roskomnadzor,
Reg. Certificate
ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11
Distributed by subscription in all regions of Russia.

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

Vladislav V. GRIB (Moscow State Institute of International Relations (University), Moscow, Russia)
Dmitry I. DEDOV (The European Court of Human Rights, Strasbourg, France)
Vladimir K. EGOROV (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Viktor M. ZORIN (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Vladimir A. MAU (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Oleg V. MOROZOV (The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia)
Andrey V. SOROKO (Executive Office of the Government of the Russian Federation. Moscow, Russia)
Anton Yu. FEDOROV (Administration of the President of the Russian Federation. Moscow, Russia)
Alevtina V. SHEVCHENKO (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)
Riccardo VALENTINI (the Nobel Prize laureate, University of Toscana, Italy)
José Marie DE DIOS MARSER (Universidad Autónoma de Barcelona, Spain)
Victor DOENNINGHAUS (Nordost-Institut, Luneburg, Germany)
Piotr DUTKIEWICZ (Carleton University, Ottawa, Canada)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief
Igor N. BARTSITS – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation. Moscow, Russia

Deputy Editors-in-Chief
Tatiana S. ILARIONOVA – Dr. Sci (Philosophy), professor, Scientific secretary of the Academic Council of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
Lidia L. KORNILOVA – Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Members of Editorial Board
Alexey G. BARABASHEV – Dr. Sci. (Philosophy), professor, Head of the chair of the public administration, Academic supervisor of the Department of the state municipal management of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics. Moscow, Russia
Dmitry A. BUTASHIN – Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
Frederic VIDAL – professor, PhD. Paris, France
Robert V. ENGIBARYAN – Dr. Sci. (Law), professor, Academic supervisor of the Faculty of management and politics, Moscow State Institute of International Relations (University). Moscow, Russia
Vladimir V. ZAYTSEV – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Center for economic justice of the Higher school of jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
Sergey E. ZUEV – Cand. Sci (Culturology), professor, Rector of the Russian-British university "The Moscow School of Social and Economic Sciences", Director of the School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
Marie KARFÍKOVÁ – PhD, professor, Head of the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University, Chairman of the Arbitration court by the Economic chamber of the Czech Republic and the Agrarian Chamber of the Czech Republic. Prague, Czech Republic
Olga A. KUZNETSOVA – Dr. Sci. (Law), professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University, Perm, Russia
Sergey P. MYASOYEDOV – Dr. Sci. (Sociology), professor, Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPA, President of the Russian Association of Business Education. Moscow, Russia
Maksim N. NAZAROV – Cand. Sci. (Physico-Mathematics), associate professor, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia
Norman NAIMARK – Dr. Sci., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution, USA
Guillermo PALAO MORENO – professor at the Faculty of law of the University of Valencia, Spain
Rudolf G. PIKHOIA – Dr. Sci. (History), professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science. Moscow, Russia
Svetlana A. TATUNZ – Dr. Sci. (Sociology), professor of the Faculty of world politics of Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia
Vladimir A. SHAMAKHOV – Dr. Sci. (Economics), professor, Director of the North Western institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Синягин Ю.В. Факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы . . . 6

Карлова Е.Н. Интеграция женщин в военную профессию: перспективы и ограничения . . . 22

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

Воронов В.В. О разграничении полномочий между уровнями и органами власти в Российской Федерации . . . 27

Бучнев А.О. Стимулирование рынка хранения и эффективного использования возобновляемой энергии . . . 32

Семенов А.В. Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования . . . 38

РЫНКИ ЭКОНОМИКИ

Засько В.Н., Чамурлиев Г.П. Последствия международной налоговой оптимизации для макроэкономики Российской Федерации . . . 43

Чешин А.В. Институциональные и организационные аспекты привлечения инвестиций в экономику региона . . . 50

Пружинин А.Н. Анализ корпоративного образования нефтяных компаний (на примере компаний «Роснефть» и «Газпром нефть») . . . 58

НОРМЫ И ПРАВИЛА

Зайцева Л.И. Условия и предпосылки внедрения внесудебных способов разрешения споров в инвестиционно-строительной сфере . . . 66

Силка Д.Н., Алексеев С.А. Дорожная карта внедрения краудстроительства в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» . . . 70

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Гуппоев Т.Б., Шогенов М.З. Государственные социальные услуги: от эволюции теории к практике обеспечения качества . . . 75

Унусян У.В. Социологическое обеспечение взаимодействия органов власти и дошкольных образовательных учреждений . . . 82

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Горелова Г.Г., Шибанова Е.К. Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления . . . 88

Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Интерактивные методы адаптации студентов в современном вузе: лучшие практики . . . 93

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Коган Е.Я., Посталюк Н.Ю., Прудникова В.А. Исследования квалификационных дефицитов персонала . . . 99

Тураева М.О. Итоги членства Киргизии в Евразийском экономическом союзе . . . 105

Базылева С.П., Фантров П.П. Соблюдение этических норм в политической деятельности Узбекистана . . . 113

CONTENTS

PERSONNEL POLICY

Sinyagin Y.V. Factors, conditions and biographical predictors of a successful managerial career in the state civil service system . . . 6

Karlova E.N. Female integration in the military profession: prospects and limitations . . . 22

THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

Voronov V.V. On the delineation of powers between levels and authorities in the Russian Federation . . . 27

Buchnev A.O. Stimulating the market of the storage and effective usage of the renewable energy . . . 32

Semenov A.V. Measurement of transaction costs in the development of strategic planning documents . . . 38

ECONOMICS RHYTHM

Zasko V.N., Chamurliev G.P. Consequences of the international tax optimization for the macroeconomics of the Russian Federation . . . 43

Cheshin A.V. Institutional and organizational aspects of attracting investments in the region's economy . . . 50

Pruzhinin A.N. Analysis of the corporate education in oil companies (on the example of 'Rosneft' and 'Gazprom Neft') . . . 58

NORMS AND RULES

Zaitseva L.I. Conditions and background for the introduction of non-judicial dispute resolution methods in the investment and construction sphere . . . 66

Silka D.N., Alekseev S.A. The roadmap timeline for implementing the crowdfunding construction in the framework of the national project "Housing and urban environment" . . . 70

SOCIAL POLICY

Guppoev T.B., Shogenov M.Z. State social services: from evolution of theory to the practice of quality assurance . . . 75

Unusyan U.V. Sociological maintenance of interaction of authorities and pre-school educational institutions . . . 82

SPACE OF EDUCATION

Gorelova G.G., Shibanova E.K. Problems of civil servants university training in the conditions of project management implementation . . . 88

Timofeeva I.Y., Asriev S.A. Interactive adaptation methods of students in modern university: best practices . . . 93

FOREIGN EXPERIENCE

Kogan E.Y., Postalyuk N.Y., Prudnikova V.A. Studies of staff qualification deficits . . . 99

Turaeva M.O. Outcomes of Kyrgyzstan's membership in the Eurasian Economic Union . . . 105

Bazyleva S.P., Phantrov P.P. Adherence to ethical standards in political activities of Uzbekistan . . . 113

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-6-21

ФАКТОРЫ, УСЛОВИЯ И БИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ УСПЕШНОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КАРЬЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

ЮРИЙ ВИКТОРОВИЧ СИНЯГИН, **доктор психологических наук, профессор, заведующий научно-исследовательской лабораторией «Диагностика и оценка руководителей» факультета оценки и развития управленческих кадров института «Высшая школа государственного управления»**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yvsinyagin@gmail.com

Аннотация: В статье представлены результаты многолетних исследований роли биографических событий в оценке успешности управленческой деятельности. На основе научных данных выявляются факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы, дается характеристика эффективности работы руководителя. Автор определяет признаки управленческой успешности, среди которых выделяется актуальный уровень должности, что в сопоставлении с реальным возрастом руководителя позволяет оценить факт карьерного успеха, его специфические особенности, а также характер карьеры – «поступательный» или «стремительный». Характер соотношения «возраст / должность», выраженная ориентация на карьеру, готовность к обучению и саморазвитию в сочетании со склонностью и способностью к риску и высокой социальной мобильностью создают возможности для изменения себя и окружающей действительности. Существенное влияние на формирование стиля управленческой деятельности и ряда личностно-профессиональных особенностей руководителей, выступающих в качестве условий успешности, оказывают порядок рождения, лидерство в родительской семье, семейные ценности, возраст начала управленческой карьеры, ее тип и характер, а также целый ряд других внешних по отношению к субъекту факторов.
Ключевые слова: государственная гражданская служба, личность руководителя, факторы успешности, биографические предикторы, успешная управленческая деятельность, личностно-профессиональные особенности, психобиографический анализ

Статья поступила в редакцию 25 июня 2019 года.

Синягин Ю.В. Факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 6–21.

FACTORS, CONDITIONS AND BIOGRAPHICAL PREDICTORS OF A SUCCESSFUL MANAGERIAL CAREER IN THE STATE CIVIL SERVICE SYSTEM

YURY V. SINYAGIN, **Dr. Sci. (Psychology), Professor, Head of the Research Laboratory 'Diagnostics and Evaluation of Managers' of the Faculty of Assessment and Development of Management Personnel of the Institute 'Higher School of Public Administration'**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: yvsinyagin@gmail.com

Abstract: The article presents the results of many years of research on the role of biographical events in assessing the success of managerial activity. On the basis of scientific data – factors, conditions and biographical predictors of a successful managerial career in the public civil service are identified; the characteristic of the effectiveness of the head's work is given. The author defines the signs of managerial success, among which the actual level of the position stands out, which in comparison with the real age of the head allows to assess the fact of career success, its specific features, as well as the nature of the career – 'gradual' or 'rapid'. The nature of the 'age / position' ratio, the expressed career orientation, readiness for learning and self-development in combination with the propensity and ability to take risks and high social mobility create opportunities for changing yourself and the surrounding reality. The order of birth, leadership in the parent family, family values, the age of the beginning of the managerial career, its type and character, as well as a number of other external factors to the subject have a significant impact on the formation of the style of management and a number of personal and professional characteristics of managers acting as conditions for success.
Keywords: state civil service, personality of the manager, success factors, biographical predictors, successful management activities, personal and professional features, psychobiographical analysis

The article was received on June 25, 2019.

Sinyagin Y.V. Factors, conditions and biographical predictors of a successful managerial career in the state civil service system. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 6–21. In Russian

Введение

Личностно-профессиональная диагностика руководителей проводится нами на протяжении почти трех десятилетий, однако пик активности в ее использовании приходится на последние пять лет. С 2014 года она включена в процесс формирования и развития резервов высших управленческих кадров на федеральном и региональном уровнях. За это время силами созданного в Академии при Президенте Российской Федерации факультета оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления был проведен мониторинг более 12 000 руководителей различного уровня в госуправлении, бюджетной сфере, бизнесе. Поскольку в качестве базового инструментария для данной диагностики использовался стандартизованный набор методик, был получен уникальный статистический материал, содержащий информацию о личностно-профессиональных особенностях современных руководителей и представляющий широкие возможности для его количественного и качественного анализа.

В настоящей статье на основе оценки 6 455 руководителей федеральной государственной гражданской службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, а также бюджетных учреждений России, анализируются факторы, условия и биографические предикторы успешной управленческой карьеры в системе государственной гражданской службы. В базе данных об этих руководителях содержится целый ряд объективных показателей успеха, которые, пусть и не напрямую, позволяют говорить об эффективности их деятельности в системах современного российского государственного и муниципального управления. Эти показатели соотнесены с возрастом, полом руководителей, прошедших личностно-профессиональную диагностику, уровнем их управленческой позиции, а также с фактом включения ряда их представителей в высший резерв управленческих кадров.

Оценка управленческого потенциала и факторы успешности

В основе тестового ядра личностно-профессиональной диагностики лежит опросник оценки управленческого потенциала, включающий блок биографической информации об ее участниках. Это позволило получить многочисленные сведения о разнообразных биографических факторах и предикторах управленческой успешности современного руководителя государственной гражданской службы России [Синягин, 2009. С. 45–68].

Очевидно, что наиболее явным показателем управленческого успеха можно считать актуальный уровень должности, который, в сопоставлении с реальным возрастом руководителя, позволяет оценить не только абсолютный факт карьерного успеха, но и специфические его особенности (например, характер карьеры – «поступательный» или «стремительный», – что, в сопоставлении с данными о личностно-профессиональных и индивидуальных особенностях руководителя, дает богатую информацию для анализа).

Таблица 1. Распределение участников исследования по группам сравнения в зависимости от уровней управленческих должностей

Data chart 1. Distribution of study participants by levels of managerial positions

Уровни управления	Группы сравнения по уровням управления	Количество участников	%
Начальный	**1**	1904	29,50
Базовый	**2**	1928	29,87
Средний	**3**	1257	19,47
Высокий	**4**	1093	16,93
Высший	**5**	273	4,23

Уровень управления руководителей фиксировался с помощь специального классификатора, разработанного специалистами факультета оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления. Это динамический классификатор, содержащий 11 уровней управленческих позиций и отражающий реальный масштаб деятельности руководителей, прежде всего, в системе государственной гражданской службы как федерального, так и регионального значения и содержащий сопоставительный перечень должностей других сфер управленческой деятельности. Нулевой уровень включает преимущественно исполнительские должности, на которых управленческая составляющая либо отсутствует совсем, либо присутствует в минимальной степени. Первый уровень классификатора объединяет должности руководителей первичного звена (структурного подразделения, отдела, сектора) в организации. Высший (11-й) уровень соответствует должностям уровня федерального министра или руководителя субъекта Российской Федерации.

Представленность в нашей выборке руководителей различных уровней управления существенно отличалась, преобладали должности 1–6-го уровней. Для выравнивания выборки по численному составу разных групп было проведено их разделение на четыре сопоставимые группы: начальный – 1-й, базовый – 2-й, средний – 3-й и высокий – 4-й уровень управленческих позиций. Кроме того, для проверки справедливости выводов отдельно была выделена 5-я группа, в состав которой вошли представители самого высокого управленческого уровня из числа руководителей, принимавших участие в диагностических мероприятиях (высший уровень). Численный состав этой группы был меньше, однако он оказался достаточным для проведения статистического межгруппового сравнения (см. **таблицу 1**).

В работе представлены данные о руководителях возрастных групп от 21 до 68 лет (средний возраст –

Таблица 2. Распределение участников исследования по возрастным группам

Data chart 2. Distribution of study participants by age groups

Возрастные группы	Количество	%
До 40 лет	1 989	30,8
41–49 лет	2 684	41,6
50 лет и старше	1 782	27,6

Таблица 3. Распределение участников исследования по полу

Data chart 3. Distribution of study participants by gender

	Пять групп сравнения по уровням управления	Мужчины	Женщины	Общее число участников
Количество	1	666	1 234	1 900
Процент по строке		35,05%	64,95%	
Количество	2	753	1 175	1 928
Процент по строке		39,06%	60,94%	
Количество	3	784	477	1 261
Процент по строке		62,17%	37,83%	
Количество	4	704	389	1 093
Процент по строке		64,41%	35,59%	
Количество	5	231	42	273
Процент по строке		84,62%	15,38%	
Количество	Все уровни	3 138	3 317	6 455

44 года). Для получения статистически сопоставимых сведений все участники были разделены на три возрастные труппы (см. **таблицу 2**).

В выборке достаточно равномерно представлены как мужчины, так и женщины (51,4% и 48,6% соответственно). Вместе с тем их число неодинаково на различных уровнях управления (см. **таблицу 3**). Эти различия отражают широко освещенные в литературе особенности современной государственной гражданской службы России [Женщины и мужчины России…, 2016. С. 87–136].

Сравнение групп руководителей по уровням занимаемых должностей, которые, как мы уже отмечали, выступают показателями их карьерной успешности, а также выделение групп менеджеров разного возраста дает возможность проверить несколько весьма важных гипотез относительно факторов, обеспечивающих эту успешность.

Личностно-профессиональная диагностика и оценка индивидуально-психологических качеств руководителей

Так, сравнение личностно-профессиональных и индивидуально-психологических особенностей руководителей, занимающих различные позиции в управленческой иерархии, позволяет выделить определенные факторы успешности, но вместе с тем не дает ответа на вопрос о том, чем в большей степени детерминированы те личностно-профессиональные черты, которые лежат в ее основе. Являются ли они результатом приобретенного профессионального и управленческого опыта либо имеют более глубокую детерминацию?

Для ответа на этот вопрос нужно сравнить две разновозрастные группы респондентов, которые занимают наиболее высокие позиции в управленческой иерархии. Отсутствие по каким-либо показателям значимых отличий между ними говорит о том, что эти характеристики имеют более глубокую детерминацию. Оно не связано напрямую с приобретенным профессиональным или управленческим опытом.

Еще одним инструментом сравнения может выступать сопоставление результатов оценки личностно-профессиональных качеств руководителей двух полярных групп по уровню карьерной успешности. Первую из них составляют менеджеры, достигшие высших управленческих позиций в относительно молодом возрасте, вторую – руководители старшей возрастной группы, занимающие менее высокие позиции. Необходимо выбрать основание для выделения такой группы. Логично полагать, что это должны быть руководители не самого низкого уровня управления, поскольку в данном случае возможно большее вмешательство мотивационных, чем личностно-профессиональных факторов. С этой целью нами было сформировано несколько групп, сравнение которых позволило обнаружить некоторые достаточно интересные результаты.

Сопоставление групп руководителей различного уровня управления по ряду комплексных показателей личностно-профессиональной диагностики позволило выявить существенные различия. Исследование подтвердило выдвинутое предположение о несходстве личностно-профессиональных профилей менеджеров с различной управленческой успешностью и выявило правильность выбора именно этих признаков в ходе оценки потенциала и готовности руководителей.

В качестве ключевых метакомпетентностей в рамках личностно-профессиональной диагностики нами использовались девять показателей, которые были интегрированы в три ключевые интегральные составляющие управленческой готовности: лидерскую, менеджерскую и экспертную [Синягин, 2017. С. 103–108]. Сравнительные результаты по ним руководителей различных управленческих уровней отображены на **диаграмме 1**.

Как уже отмечалось, в основе факторов управленческой готовности лежат девять метакомпетентностей. Обозначим особенности каждой из них:

– *стратегическое лидерство* (способность развивать и поддерживать энергетический и психологиче-

Диаграмма 1. Средние значения по десятибалльной шкале составляющих управленческой готовности по пяти группам сравнения руководителей с различными уровнями управленческих позиций (N=6 455 человек)

Diagram 1. Average values on a 1-10 scale components of managerial readiness in five comparison groups of managers with different levels of management positions (N=6 455 people)

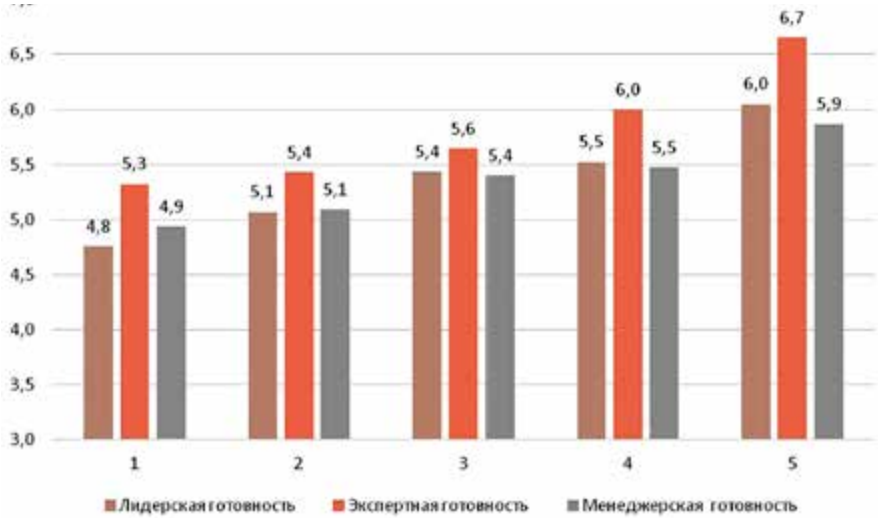


Диаграмма 2. Сравнение средних значений по выраженности метакомпетентностей (по десятибалльной шкале) в двух полярных группах руководителей: базового уровня (группа 1, N=1 904 человек) и высшего уровня (группа 5, N=273 человек)

Diagram 2. Comparison of average values of metacompetence intensity (on a 1-10 scale) in two polar groups of managers: basic level (group 1, N=1 904 people) and higher level (group 5, N=273 people)

ский потенциал сотрудников, «заражать» их своими идеями, формулировать стратегические цели организации, видеть перспективы деятельности и развития организационно-управленческих структур);

– *управленческая компетентность* (управленческий опыт, готовность к реализации менеджерских функций, административной деятельности, способность к планированию, организации, контролю, координации работы больших организационных структур, готовность к принятию самостоятельных управленческих решений);

– *масштабность мышления* (способность видеть и анализировать проблемы не только с позиций занимаемой должности, но и в более широком организационном и социальном контексте);

– *готовность к саморазвитию* (потенциал развития, личностно-профессиональный рост, обучение и саморазвитие, ориентация на профессиональное и личное совершенствование, способность эффективно действовать в условиях изменений);

– *готовность к командной работе* (ориентация на командное взаимодействие, внутреннее принятие поставленных организационных целей и задач);

– *настойчивость, целеустремленность и сила личности* (способность к преодолению сопротивления внешней среды при выполнении профессиональной и управленческой деятельности, умение «держать цель»);

– *компетентности межличностного и социального взаимодействия* (готовность к конструктивному межличностному и социальному взаимодействию, владение навыками эффективных социальных коммуникаций, активность в социальных контактах, «вписанность» ценностных и поведенческих моделей в широкий социальный контекст);

– *компетентность самоуправления* (стрессоустойчивость, выдержка, самообладание, уравновешенность, готовность к компромиссу);

– *экспертная компетентность* (способность на основе имеющегося профессионального опыта и знаний к глубокому разностороннему и системному анализу профессиональных и управленческих проблем).

Сравнение результатов по средним значениям развития этих компетентностей в группах руководителей различного уровня управления также показало наличие значимых отличий (см. **диаграмму 2**). В наибольшей степени эти различия зафиксированы по масштабности мышления, управленческой компетентности, стратегическому лидерству, настойчиво-

сти, целеустремленности и экспертной компетентности. Различия средних значений по этим показателям в контрастных группах руководителей составляют более 1 балла по десятибалльной шкале.

Интересно, что наименьшие различия обнаружены по компетентностям, детерминированным индивидуально-психологическими особенностями, что требует отдельного специального эмпирического исследования.

Вместе с тем часть зафиксированных несоответствий может не выступать фактором управленческой успешности, а отражать разницу, обусловленную большим управленческим и профессиональным опытом. Прежде всего, это относится к управленческой и экспертно-аналитической компетентности.

Метакомпетентности как факторы успешной управленческой деятельности

В связи с этим весьма интересным является сравнение выраженности показателей метакомпетентностей как между разновозрастными группами руководителей, так и внутри группы менеджеров, занимающих высокие управленческие позиции в подгруппах, контрастных по возрасту. Для получения статистически более достоверных данных в группы сравнения были включены руководители, занимающие управленческие позиции пятого и четвертого уровней, что позволило получить сопоставимые и достаточные по численности группы. Подобное сопоставление может в определенной мере ответить на вопрос о детерминации выделенных комплексных факторов успешности. С этой целью все участники дополнительно были разделены на несколько групп по карьерной успешности.

Сравнение средних показателей выраженности метакомпетентностей между разновозрастными группами руководителей, занимающих различные менеджерские позиции (см. **таблицу 4**), показывает,

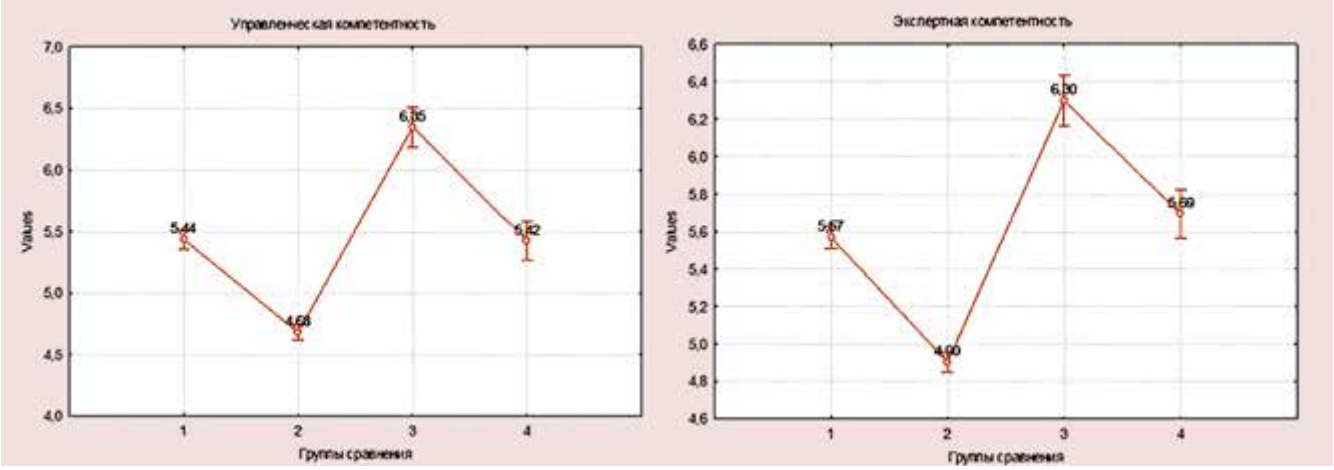
Таблица 4. Средние значения выраженности метакомпетентностей (по десятибалльной шкале) в группах руководителей, занимающих различные позиции в управленческой иерархии с учетом их реального возраста

Data chart 4. Average values of metacompetence degree (on a 1-10 scale) in groups of managers holding different positions in the management hierarchy taking into account their real age

	Группы сравнения по уровням должностей 1–2–3		Группы сравнения по уровням должностей 4–5		Среднее по всей выборке
Возраст	50 лет и старше	До 40 лет	50 лет и старше	До 40 лет	
Кодировка групп сравнения	1	2	3	4	
N (количество человек)	1 466	1 629	316	360	6 455
Стратегическое лидерство	5,11	5,03	5,99	5,68	5,19
Управленческая компетентность	5,44	4,68	6,35	5,42	5,23
Масштабность мышления	5,07	5,39	6,07	6,11	5,38
Готовность к саморазвитию (потенциал развития)	5,09	6,31	5,61	6,61	5,77
Готовность к командной работе	5,11	5,19	5,29	5,09	5,14
Настойчивость и целеустремленность	4,95	5,21	5,67	5,61	5,21
Компетентности взаимодействия	5,01	5,14	5,5	5,28	5,08
Компетентности самоуправления	4,87	5,46	5,45	5,68	5,23
Экспертная компетентность	5,57	4,9	6,3	5,69	5,42

Рисунок 1. Средние значения выраженности управленческой и экспертной метакомпетентностей с 95%-ми границами доверительного интервала в различных группах руководителей[1]

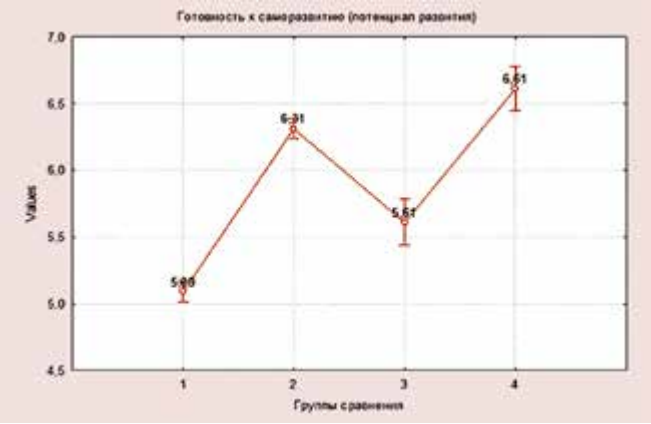
Figure 1. The average values of the degree of managerial and expert metacompetencies with 95% of confidence interval limits in different groups of managers



1 Кодировка групп дана по таблице 4. Как и в рисунках 2-8.

Рисунок 2. Средние значения выраженности готовности к обучению и саморазвитию (потенциал развития) с 95%-ми границами доверительного интервала в различных группах руководителей

Figure 2. Average values of readiness for training and self-development (development potential) with 95% of confidence interval limits in different groups of managers



что в группах разного управленческого уровня руководители старшей возрастной группы статистически значимо превосходят своих коллег более молодого возраста по экспертной и управленческой метакомпетентностям.

Развитие указанных метакомпетентностей как фактора успешности связано с управленческим и профессиональным опытом. Однако сопоставление их выраженности у представителей разных возрастных групп показывает, что они имеют более сложную детерминацию. Как видно из таблицы 4, статистически значимо отличается от всех остальных групп по максимальным показателям и экспертной, и управленческой компетентности старшая возрастная группа руководителей, занимающих высокие управленческие позиции. Менеджеры младшей возрастной группы, занимающие высокие управленческие позиции, имеют сопоставимые показатели с респондентами из старшей возрастной группы с меньшими карьерными успехами. Их результаты сопоставимы со средними значениями по всем группам в целом. При этом молодые руководители, имеющие высокое положение, статистически значимо отличаются от своих коллег, занимающих стартовые позиции в управленческой иерархии. Все это позволяет говорить о более сложной детерминации данных метакомпетентностей (см. **рисунок 1**).

Любопытно сравнение всех групп руководителей по показателю «готовность к саморазвитию». Здесь молодые менеджеры, занимающие как стартовые, так и высокие позиции, имеют преимущество перед своими старшими коллегами. Очевидно, что это один из ключевых факторов управленческой успешности в данной выборке.

Указанная особенность подтверждается при сравнении средних результатов по двум полярным группам руководителей: до 40 лет, занимающих высокие управленческие позиции, и старше 50 лет, с позициями среднего уровня. Молодые менеджеры, независимо от их позиции в управленческой иерархии, отличаются более высокими значениями по этому показателю (см. **рисунок 2**). Это показывает, что новое поколение руководителей в системе государственной службы (по крайней мере, на примере данной выборки) характеризуется достаточно высокой готовностью к обучению и саморазвитию.

Данный фактор значим для успешного карьерного продвижения в современной системе государственной гражданской службы, что не в полной мере совпадает с существующими стереотипами по поводу современных государственных служащих. Он имеет более глубокую детерминацию, не зависящую от опыта управленческой и профессиональной деятельности.

Аналогичные выводы о более глубокой детерминации факторов успешности в рамках используемой модели можно сделать и по поводу еще трех показателей, по которым статистические различия между группами фиксируются на достаточно высоком уровне значимости. Это «стратегическое лидерство», «масштабность мышления» и «настойчивость и целеустремленность» (см. **рисунок 3**).

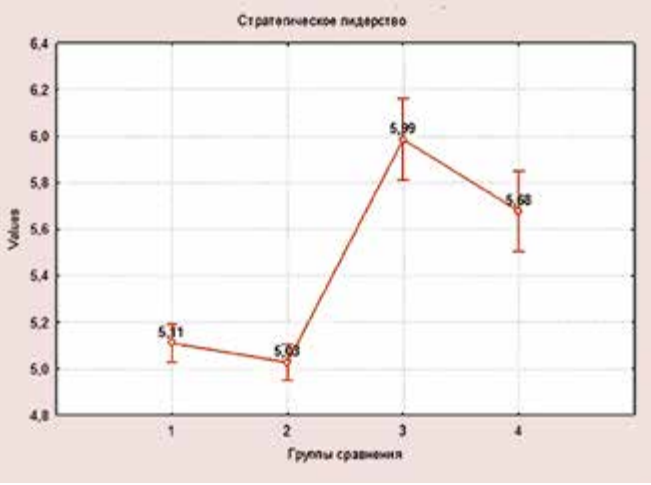
Особенно ярко указанная особенность проявляется на примере таких показателей, как «масштабность мышления» и «настойчивость и целеустремленность». Из рисунка 3 видно, что молодые и карьерно успешные руководители статистически не отличаются по средним значениям от своих старших и столь же карьерно успешных коллег. При этом и те и другие статистически значимо превосходят представителей других групп. Более сложная (двойная) детерминация прослеживается по такому показателю, как «стратегическое лидерство». Здесь опытные руководители превосходят молодых как в группе карьерно более успешных, так и в группе тех, кто такой успешности не показывает.

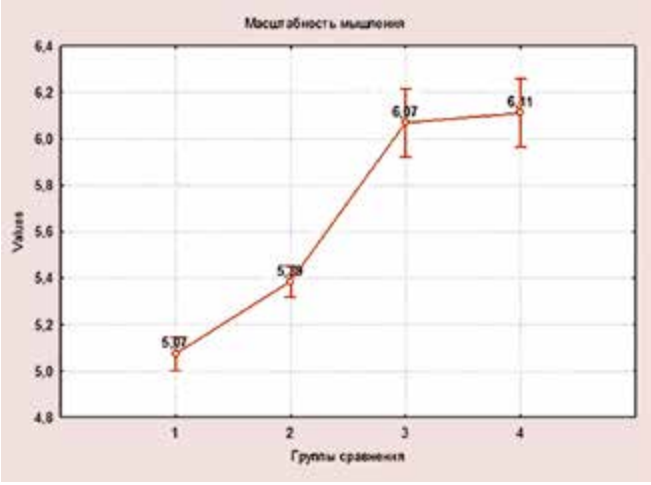
По остальным факторам различия статистически не значимы. Исключение составляют компетентности самоуправления. Руководители старшей возрастной группы, включающей лиц старше пятидесяти лет, занимающих базовые и средние позиции в управленческой иерархии, статистически значимо отличаются от представителей остальных трех выделенных групп значимо меньшими показателями. Данный факт также требует отдельного специального обсуждения. Можно считать, что компетентности самоуправления – это, скорее, не фактор, а условие успешной управленческой карьеры (см. **рисунок 4**).

Определение выраженности метакомпетентностей в технологии личностно-профессиональной диагностики проводится с использованием комплекса различных средств. В качестве основного инструмента здесь также выступает опросник оценки управ-

Рисунок 3. Средние значения выраженности трех метакомпетентностей – стратегическое лидерство, настойчивость и целеустремленность, масштабность мышления с 95%-ми границами доверительного интервала в различных группах руководителей

Figure 3. Average values of three metacompetencies intensity – strategic leadership, perseverance and purposefulness, the scale of thinking with 95% of confidence interval limits in various groups of managers





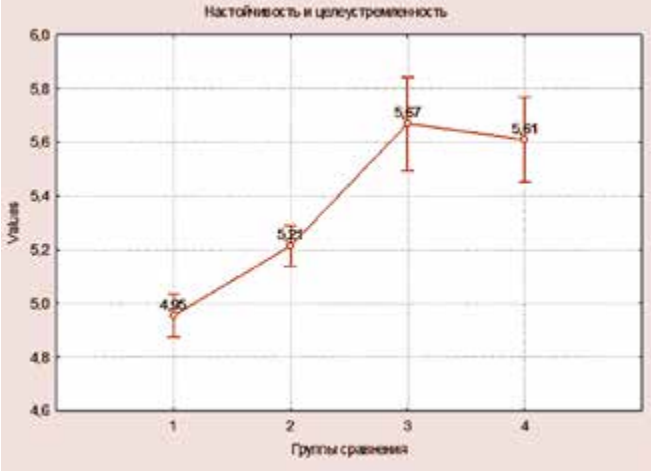
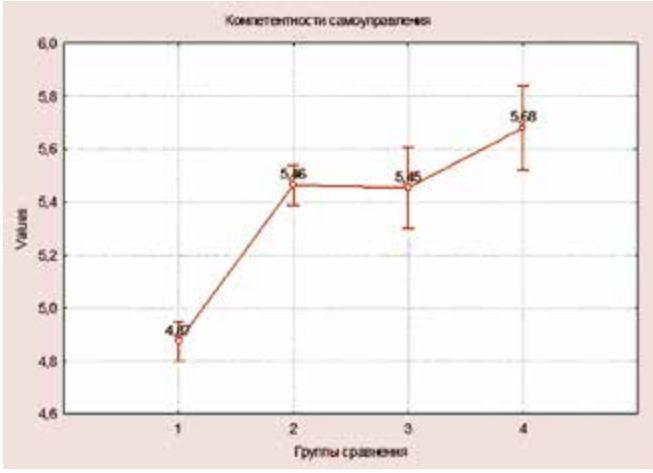


Рисунок 4. Средние значения выраженности компетентностей самоуправления с 95%-ми границами доверительного интервала в различных группах руководителей

Figure 4. Average values of self-management competencies with 95% of confidence interval limits in various groups of managers

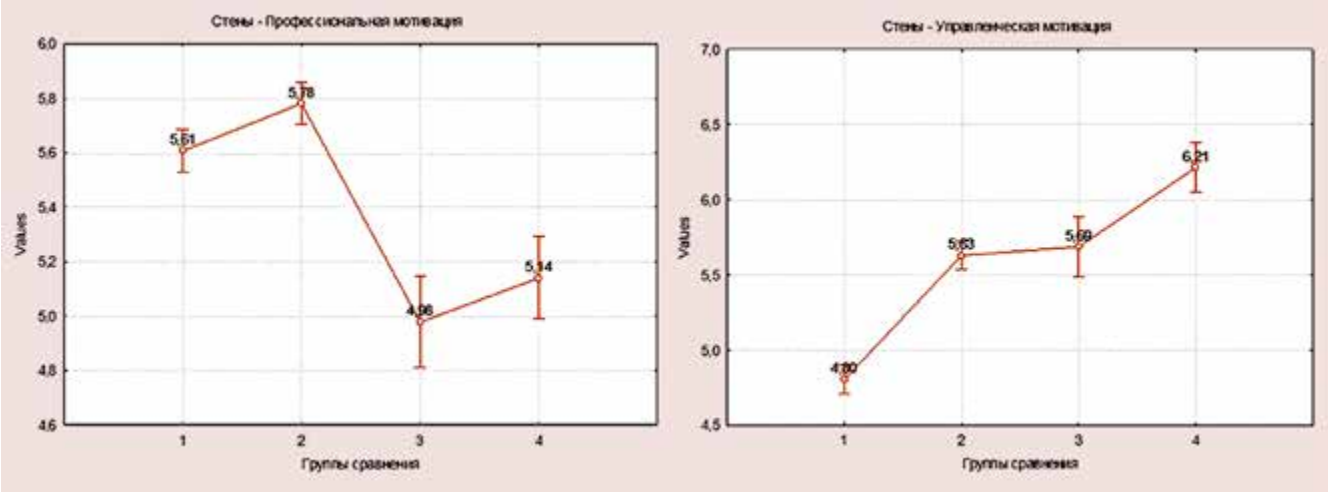


ленческого потенциала. Значения по шкалам такого опросника могут быть факторизованы в метакомпетентности. Это позволяет провести декомпозицию выделенных признаков по ряду метакомпетентностей в серию более детальных показателей. При формировании данного массива использовалась версия опросника 5.0. В данной версии оценка проводится по 24 шкалам, а именно:

1. Интернальность / экстернальность (выявление склонности человека приписывать ответственность за результаты своей деятельности внешним силам либо собственным способностям и усилиям).
2. Склонность и способность к командной работе (выявление внутренней готовности к работе в команде).
3. Коммуникативная компетентность (фиксация существования или отсутствия проблем в сфере межличностных коммуникаций и степень их осознания).
4. Выраженность стратегической жизненной идеи (выявление наличия у руководителя «жизненной задачи», придающей смысл его управленческой деятельности).
5. Лидерские способности и стремление к независимости.
6. Оценка мотивации достижения (выявление стремлений человека к достижению результатов высокого уровня и качества).
7. Готовность к обучению и саморазвитию (оценка склонности, способности и привычки приобретать новые знания).
8. Организационная психологическая дистанция (выявление субъективных предпочтений к дистанцированности в межличностных отношени-

Рисунок 5. Различия средних значений управленческой и профессиональной мотивации с 95%-ми границами доверительного интервала между группами сравнения руководителей по карьерной успешности

Figure 5. Differences in the average values of managerial and professional motivation with 95% of confidence interval limits between the comparison groups of managers



ях или, напротив, стремление к психологической близости).

9. Ориентация на поставленные задачи (определение способности понимать и принимать задачи, поставленные руководством, как свои собственные и стремление к их достижению).
10. Ориентация на безопасность (выявление ориентации на сохранение своей должностной позиции или ее позитивное изменение).
11. Профессиональная мотивация (определение стремлений к реализации себя в сфере профессиональной деятельности).
12. Профессиональный опыт и готовность к его практической реализации (определение степени подготовленности человека к профессиональной деятельности).
13. Самопринятие (определение глобального самоотношения человека).
14. Сила личности (выявление способности преодолевать сопротивление внешней среды и собственные внутренние ограничения).
15. Склонность и способность к подчинению.
16. Социальная мобильность (определение способности личности к эффективной деятельности в изменяющихся условиях).
17. Управленческий потенциал (оценка ресурсов, необходимых для выполнения управленческой деятельности).
18. Управленческая мотивация (определение готовности к администрированию).
19. Оценка управленческих способностей (выявление способностей к управленческой деятельности).
20. Управленческий опыт.
21. Достоверность (определение степени откровенности человека в процессе прохождения тестирования).

22, 23. Управленческая концепция (две шкалы X и Y) (выделение субъективно предпочитаемой модели управленческих воздействий и стиля организационного поведения).

24. Склонность и способность к риску.

Управленческая и профессиональная мотивация руководителей

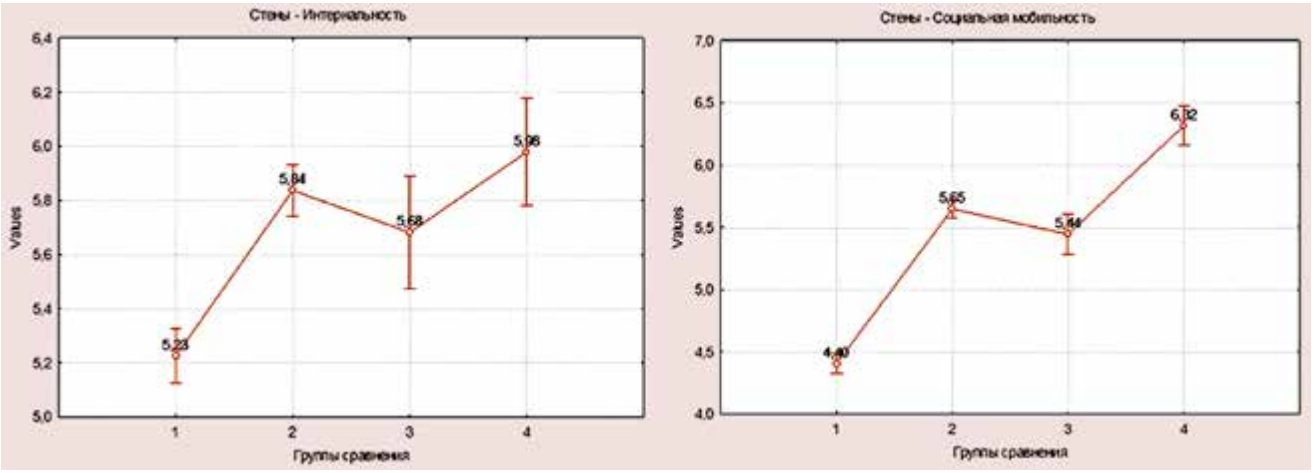
Сравнение выделенных групп руководителей разного уровня по средним значениям шкал опросника, так же как и по выделенным метакомпетентностям, показывает наличие статистически значимых отличий между группами по целому ряду показателей. Прежде всего, стоит отметить взаимосвязь актуального управленческого уровня и особенностей сочетания двух видов мотивации – профессиональной (экспертной) и собственно управленческой (лидерской и менеджерской).

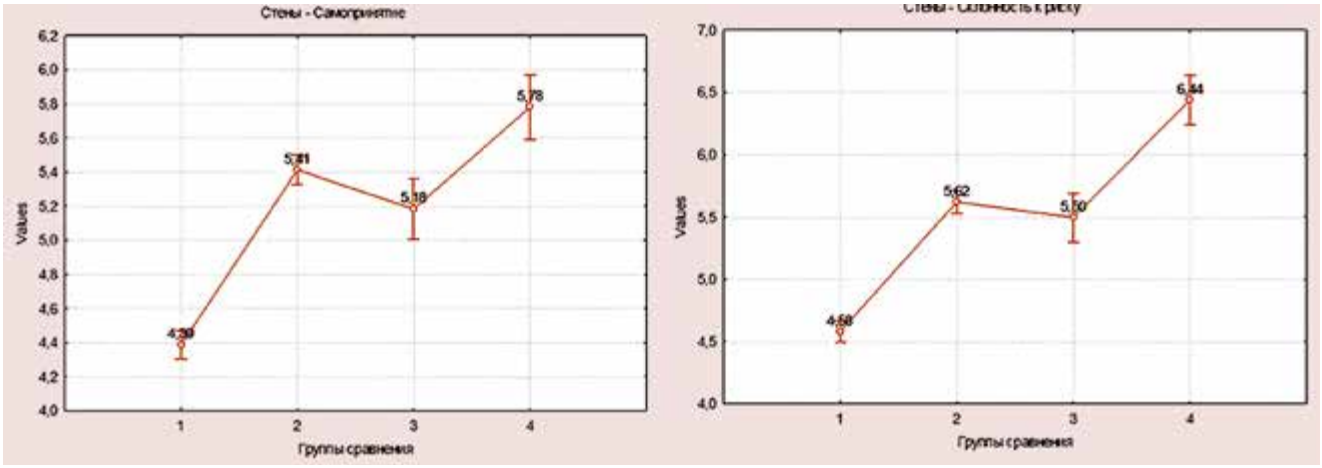
Полученные данные позволяют говорить о том, что более четкая мотивационная ориентация значимо связана с уровнем управления (см. **рисунок 5**). Так, руководители старшей возрастной группы, занимающие базовые управленческие позиции, значимо отличаются от всех остальных групп более высокой профессиональной и невысокой (ниже среднего показателя по всему массиву респондентов) управленческой мотивацией. Эти данные подтверждают достаточно известный факт, что при выборе управленческой карьеры важно понимание того, что это специфический и самостоятельный вид профессиональной деятельности, требующий специальных усилий. Попытка объединить в саморазвитии профессиональный и управленческий рост бывает успешной лишь в очень редких случаях [Энкельманн, Биркенбиль, 1993. С. 120–396].

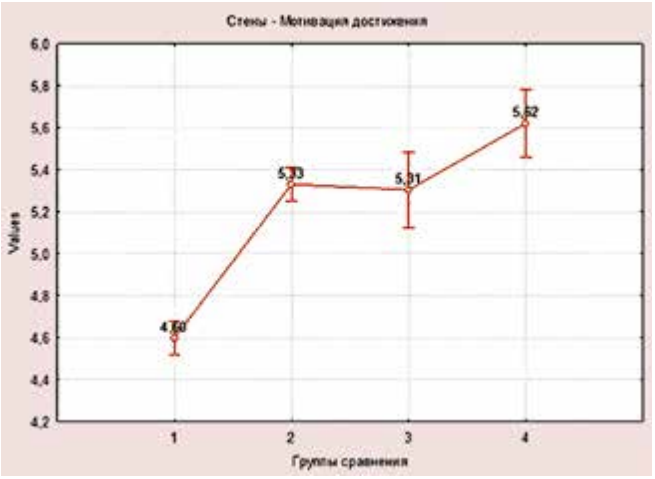
Что касается средних значений по другим шкалам опросника, то полученные данные позволяют про-

Рисунок 6. Различия средних значений по интернальности, самопринятию, склонности к риску, мотивации достижения и социальной мобильности с 95%-ми границами доверительного интервала между группами сравнения руководителей по карьерной успешности

Figure 6. Differences in average values for internality, self-acceptance, risk appetite, achievement motivation, and social mobility with 95% of confidence interval limits between the groups comparing managers by career success





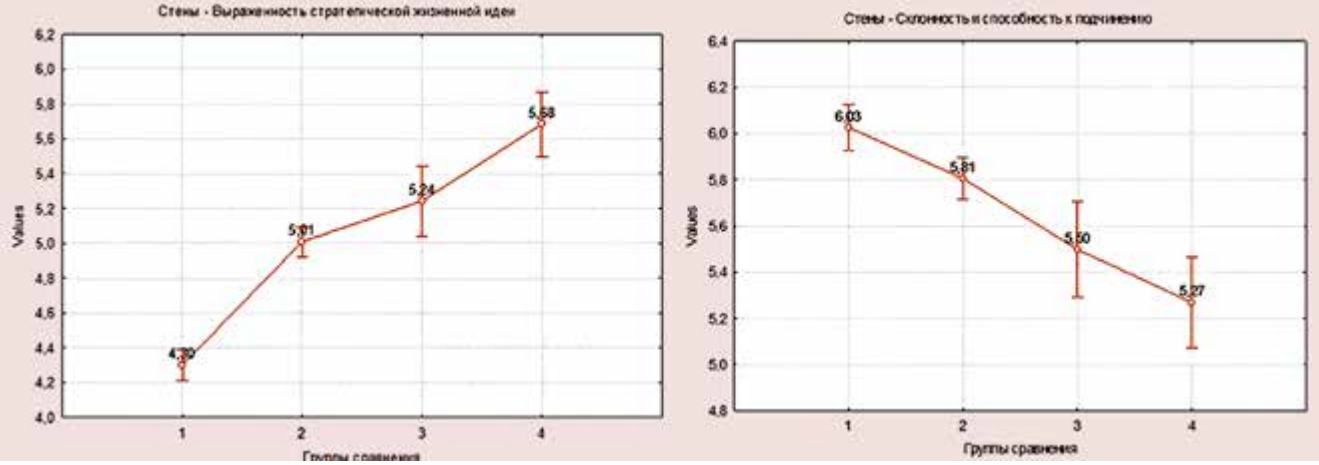


вести их сравнение по нескольким группам. Прежде всего, это несколько признаков, значения по которым существенно и сходным образом дифференцируют выделенные группы руководителей. Это «интернальность», «социальная мобильность», «самопринятие», «мотивация достижения» и «склонность к риску» (см. **рисунок 6**). По поводу интерпретации названных различий как признаков карьерной успешности можно выдвинуть несколько предположений.

В том случае, если значение признака у руководителей старшей возрастной группы, находящихся на базовом управленческом уровне, меньше, чем у руководителей, занимающих более высокие позиции, независимо от возраста, и если значения этого признака близки к данным показателям у руководителей младшей возрастной группы, занимающих стартовые позиции, то такой признак можно рассматривать в качестве условия успешности. Если же значение признака у руководителей старшей возрастной группы, находящихся на базовом управленческом уровне, меньше, чем у руководителей, занимающих более высокие позиции аналогичного возраста (при этом значения этого признака близки к таким показателям у менеджеров младшей возрастной группы, занимающих стартовые позиции, но у руководителей

Рисунок 7. Различия средних значений по выраженности стратегической жизненной идеи, склонности и способности к подчинению с 95%-ми границами доверительного интервала между группами сравнения руководителей

Figure 7. Differences in the average values of the degree of the strategic life ideas, propensity and ability to obey with 95% of confidence interval limits between the comparison groups of managers



младшей возрастной группы, занимающих высокие управленческие позиции, значения этого признака статистически значимо большие), то такой признак также можно рассматривать в качестве фактора успешности. При этом по ряду признаков справедливо и обратное соотношение. Таким образом, выделенные признаки можно рассматривать как факторы карьерной успешности руководителей. Аналогичная картина наблюдается и по значениям шкалы «стратегическое лидерство», что было отмечено нами выше.

Особый интерес представляет картина различий между выделенными группами руководителей еще по двум шкалам. В первой шкале речь идет о средних значениях выраженности стратегической жизненной идеи, то есть некоей глобальной цели, к которой человек стремится, преодолевая возникающие препятствия. Такая идея придает смысл его управленческой деятельности, выступает основой ее мотивации. Вторая шкала свидетельствует о склонности и способности к подчинению и отражает стремление выступать не просто функционером в организационной структуре, а готовность быть активным субъектом профессиональной и управленческой деятельности. Из **рисунка 7** видно, как статистически значимо отличаются средние значения по этим показателям в выбранных нами группах сравнения.

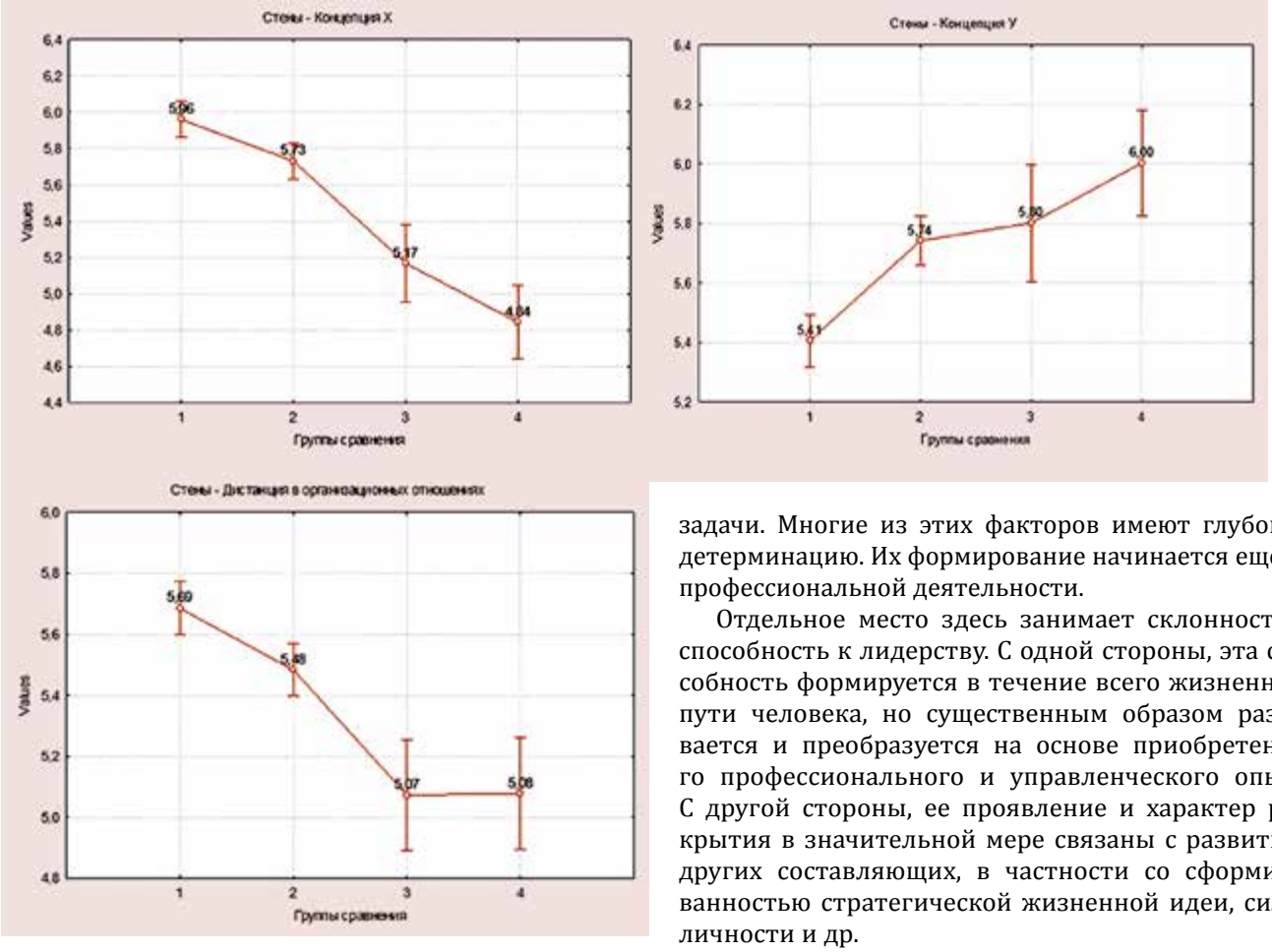
Последнюю группу данных составляют показатели особенностей управленческой модели и специфики организационных отношений, характерных для выделенных групп руководителей. Рисунок 8 показывает, что группа молодых карьерно успешных менеджеров значимо отличается от своих коллег меньшей ориентацией на жесткую авторитарную управленческую модель (концепция X). По этому показателю между данной группой руководителей и менеджерами старшей возрастной группы, находящихся на высоких управленческих позициях, нет статистически значимых различий. Что касается противоположного полюса (управленческая концепция Y), то статистически значимыми меньшими значениями по этому показателю отличается лишь старшая возрастная группа руководителей, занимающих управленческие позиции базового уровня (см. **рисунок 8**).

Аналогичные различия наблюдаются по средним значениям психологической дистанции в организационных отношениях. Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что одним из условий управленческой успешности выступает способность и умение выстраивать достаточно демократичные отношения внутри организации, в меру проявляя гуманистичность во взаимоотношениях с подчиненными. Главным здесь выступает отсутствие выраженной авторитарности и жесткости в отношениях.

Проведенный анализ взаимосвязи карьерной успешности с метакомпетентностями, а также с некоторыми шкалами опросника оценки управленческого потенциала руководителей, позволил выявить целый ряд статистически значимых различий между выделенными группами руководителей. Часть этих различий мы отнесли к необходимым условиям, которые обеспечивают возможность успешного карьерного продвижения в системе государственной гражданской службы. Это наличие достаточного (среднего) уровня профессионального и управленческого опыта, способности и готовности к эффективному социальному и межличностному взаимодействию, гибкость управленческой модели с отсутствием выраженной авторитарной составляющей, способность устанавливать и эффективно регулировать дистанцию в организационных отношениях. Важным условием успешности выступают также развитые компетентности самоуправления и межличностного взаимодействия.

Рисунок 8. Различия средних значений в управленческой модели и дистанции в организационных отношениях с 95%-ми границами доверительного интервала между группами сравнения руководителей

Figure 8. Differences in the average values in the management model and distance in organizational relations with 95% of confidence interval limits between the comparison groups of managers



В качестве признаков, которые можно рассматривать как факторы успешности, выступают выраженная ориентация на управленческую карьеру, готовность к обучению и саморазвитию, которая в сочетании со склонностью и способностью к риску и высокой социальной мобильностью создает условия для изменения себя и окружающей действительности. В сочетании с ясным видением своих жизненных целей, проявляющемся в выраженной ориентации на стратегическую идею, эти факторы выступают мощным стимулом для трансформационного лидерства. Важным фактором успешности управленческой карьеры также является сила личности, которая обеспечивает преодоление внешних и внутренних препятствий на пути реализации собственных взглядов и идей. Наконец, еще одним значимым фактором выступает стремление быть субъектом организационного функционирования, что обеспечивается высокой интернальностью и невысокой склонностью и способностью к подчинению при высокой ориентации на поставленные руководством и организацией задачи. Многие из этих факторов имеют глубокую детерминацию. Их формирование начинается еще до профессиональной деятельности.

Отдельное место здесь занимает склонность и способность к лидерству. С одной стороны, эта способность формируется в течение всего жизненного пути человека, но существенным образом развивается и преобразуется на основе приобретенного профессионального и управленческого опыта. С другой стороны, ее проявление и характер раскрытия в значительной мере связаны с развитием других составляющих, в частности со сформированностью стратегической жизненной идеи, силой личности и др.

Факторный анализ управленческого потенциала

Все обозначенные факторы могут по-разному объединяться между собой, образуя специфические комбинации – метафакторы управленческой успешности у различных групп руководителей. В этом плане интерес представляет факторный анализ шкал опросника управленческого потенциала как по всему массиву респондентов, так и по отдельным выделенным в ходе анализа группам. Так, в целом при заданном выделении пяти показателей, при подсчете удалось выделить четыре фактора (см. **таблицу 5**).

В целом картина отражает специфику массива, в который были включены именно руководители. На первом месте по значению стоит фактор, включающий в себя восемь управленческих составляющих, которые могут быть обозначены сочетанием «организационное лидерство». Второй по значимости фактор объединяет стремление к самостоятельности в принятии решений, склонность к риску, социальную мобильность и низкую потребность в безопасности. Можно определить это как «готовность к риску и из-

Таблица 5. Факторный анализ шкал опросника оценки управленческого потенциала по всему массиву руководителей (N=6 455 человек)

Data chart 5. Factor analysis of the scales of the management capacity assessment questionnaire for the entire array of managers (N=6 455 people)

	Фактор 1	Фактор 2	Фактор 3	Фактор 4
Интернальность	0,57	0,44	0,05	0,09
Способность и склонность к командной работе	0,30	-0,41	0,57	0,18
Коммуникативная компетентность	0,69	-0,02	0,47	-0,01
Выраженность стратегической жизненной идеи	0,68	0,51	0,03	0,24
Склонность и способность к лидерству	0,82	0,20	0,15	-0,22
Мотивация достижения	0,67	0,51	0,04	0,18
Готовность к обучению и саморазвитию	0,15	0,23	0,09	0,78
Дистанция в организационных отношениях	-0,23	-0,04	-0,85	0,03
Ориентация на поставленные задачи	0,64	-0,01	0,01	0,01
Ориентация на безопасность	-0,17	-0,75	-0,24	-0,06
Профессиональная мотивация	-0,38	-0,49	0,05	0,49
Самопринятие	0,70	0,37	0,12	0,27
Сила личности	0,80	0,28	0,07	0,01
Склонность и способность к подчинению	-0,29	-0,76	-0,01	0,27
Социальная мобильность	0,14	0,62	-0,01	0,29
Управленческая мотивация	0,61	0,54	-0,06	-0,04
Концепция X	0,15	-0,32	-0,83	-0,01
Концепция Y	0,04	0,09	0,82	0,08
Склонность к риску	0,23	0,74	0,14	0,16
Expl.Var	4,83	3,90	2,77	1,30
Prp.Totl	0,25	0,21	0,15	0,07

менениям». Третий фактор включает в себя особенности демократичной управленческой модели управления. Это низкая авторитарность, гуманистическая управленческая позиция и стремление к сокращению психологической дистанции в отношениях. Наконец, отдельным фактором выступает готовность к обучению и саморазвитию.

Весьма интересным на этом фоне выступает анализ различий в факторной структуре по отношению к респондентам, сохранившим за собой средние позиции в управленческой иерархии в возрасте старше пятидесяти лет. Для более четкого выделения такой группы руководителей в анализ были включены респонденты, возраст которых был старше пятидесяти лет, а управленческие позиции были среднего уровня. По приведенной выше классификации это третья из пяти выделенных групп. Подобное выделение позволило, во-первых, четко отдифференцировать тех, кто в свое время выбрал управленческую карьеру, поскольку уровень, который они занимают в управленческой иерархии, достаточно высок. Во-вторых, это дало возможность выделить сопоставимую по численности группу с теми, кто занимает высшие позиции в управленческой иерархии, находясь в молодом возрасте.

Анализ факторной структуры выделенных нами шкал опросника управленческого потенциала показал наличие специфических отличий этой группы руководителей как от фонового массива, так, в особенности, и от второй группы сравнения (см. **таблицу 6**).

Сравнение факторной структуры руководителей этой группы с фоновым массивом показало достаточно большое сходство. Вместе с тем в первый фактор не вошла коммуникативная компетентность, а ее место заняла интернальность. Из второго, также сходного по структуре, фактора исчезла социальная мобильность. Третий и четвертый факторы совпали с фоновым массивом практически полностью. Как мы уже отмечали, появился еще один фактор: профессиональная мотивация. Это в значительной мере отражает итоги обсуждения при сравнении особенностей соотношения управленческой и профессиональной мотивации в выделенной группе руководителей. Что касается сравнения факторной структуры в данной группе руководителей с теми, кто в молодом возрасте занимает наиболее высокие управленческие позиции, то здесь также есть как сходство, так и довольно интересные различия (см. **таблицу 7**).

В группе молодых менеджеров (до 40 лет) первый фактор также достаточно схож по своей структуре с тем, который был обнаружен в группе руководителей более старшего возраста. Вместе с тем, как нам представляется, он фиксирует одно принципиальное отличие. В него не входит позитивное самопринятие, но зато включается невысокая склонность к выполнению роли исполнителя (но при высокой ориентации на поставленные задачи). В этом случае проявляется желание быть субъектом профессиональной и управленческой деятельности при общей включенности в глобальные организационные процессы. Можно полагать, что это является отражением стремления к иному лидерству, обеспечивающему выход за рамки обычного функционирования.

Второй по значимости фактор новый; он включает в себя высокую коммуникативную компетентность и способность к командной работе при готовности к сокращению психологической дистанции в организационных отношениях. Интересно, что такие

особенности перешли сюда из третьего фактора – управленческой модели. Это позволяет предположить, что в данном случае сокращение дистанции является более глобальным и затрагивает различные сферы организационного взаимодействия. Можно назвать этот фактор готовностью к конструктивной организационной и командной работе.

Третий фактор, как мы уже отметили, отражает преимущественную ориентацию на гуманистическую управленческую модель, а четвертый, в отличие от других групп, включает только социальную мобильность и готовность / склонность к риску, что может быть представлено как готовность к серьезным изменениям в различных сферах профессиональной и управленческой деятельности. Наконец, и здесь, как и во всех других группах, отдельным фактором выступает готовность к обучению и саморазвитию.

Таблица 6. Факторный анализ шкал опросника оценки управленческого потенциала по группе руководителей, занимающих управленческие позиции среднего уровня (группа сравнения 3, таблица 1), возраст которых на момент проведения диагностики составлял пятьдесят лет и более (N=382 человека)

Data chart 6. Factor analysis of the scales of the questionnaire for assessing managerial potential for a group of managers occupying third-level managerial positions in terms of the used classifier of posts, whose age at the time of the diagnosis was fifty years or more (N=382 people)

	Фактор 1	Фактор 2	Фактор 3	Фактор 4	Фактор 5
Интернальность	0,67	0,51	0,02	-0,15	0,12
Способность и склонность к командной работе	0,34	-0,29	0,59	-0,21	0,36
Коммуникативная компетентность	0,55	-0,20	0,52	0,11	-0,40
Выраженность стратегической жизненной идеи	0,78	0,34	-0,02	0,19	-0,10
Склонность и способность к лидерству	0,72	0,07	0,19	-0,01	-0,49
Мотивация достижения	0,76	0,44	0,04	0,01	-0,07
Готовность к обучению и саморазвитию	0,16	-0,04	0,04	0,87	0,17
Дистанция в организационных отношениях	-0,07	0,08	-0,89	-0,04	0,20
Ориентация на поставленные задачи	0,70	-0,04	-0,02	0,09	0,03
Ориентация на безопасность	-0,21	-0,80	-0,11	-0,01	0,09
Профессиональная мотивация	-0,26	-0,27	0,10	0,15	0,72
Самопринятие	0,74	0,18	0,09	0,23	-0,24
Сила личности	0,82	0,27	0,02	-0,04	-0,15
Склонность и способность к подчинению	-0,24	-0,77	0,09	0,11	0,34
Социальная мобильность	0,11	0,42	0,00	0,49	-0,30
Управленческая мотивация	0,65	0,26	-0,03	0,15	-0,48
Концепция X	0,29	-0,30	-0,82	-0,16	-0,06
Концепция Y	0,07	0,14	0,82	-0,04	0,15
Склонность к риску	0,26	0,66	0,10	0,28	-0,04
Expl.Var	5,05	2,90	2,84	1,34	1,71
Prp.Totl	0,27	0,15	0,15	0,07	0,09

Проведенный нами анализ показывает, что практически все выделенные признаки, отражающие личностно-профессиональные характеристики руководителя, могут рассматриваться либо как факторы, либо как условия управленческой успешности современного менеджера в системе государственной гражданской службы.

Психобиографический анализ и биографические предикторы успешности

Существенное влияние на формирование качеств человека, в том числе и тех, которые были выделены нами как факторы и условия карьерной успешности современных руководителей системы государственной гражданской службы, оказывает весь его жизненный путь, включая ранние этапы, на которых осуществляется «семейное программирование», а также периоды отрочества и юношества, где формируются и закрепляются устойчивые паттерны поведения. Это позволяет поставить вопрос о биографических предикторах успешности.

Факты биографии (как «жесткие» – фактологические, потенциально проверяемые данные, так и «мягкие» – в определенной мере связанные с субъективной репрезентацией респондентом ситуаций прошлого или с его субъективным отношением к таким ситуациям) могут выступать предикторами управленческой успешности, однако их влияние можно объективно оценить только через общий контекст жизни каждого конкретного человека. При этом следует принимать во внимание несколько важных моментов.

Во-первых, взаимосвязь фактов биографии и личностно-профессиональных особенностей из-за сложной детерминации и возможной компенсации носит статистический характер. Во-вторых, наличие определенных биографических фактов может обуславливать определенные личностно-профессиональные особенности. Вместе с тем отсутствие таких фактов не является признаком недостатка данных особенностей. В-третьих, биографические предикторы могут находиться как в прямой связи с управленческой

Таблица 7. Факторный анализ шкал опросника оценки управленческого потенциала по группе руководителей, занимающих высокие и высшие управленческие позиции (группы 4 и 5, таблица 1), возраст которых на момент проведения диагностики составлял 40 лет и менее (N=318 человек)

Data chart 7. Factor analysis of the scales of the questionnaire for assessing managerial potential for a group of managers holding managerial positions at the highest (4 and 5) levels in terms of the used classifier of posts, whose age at the time of diagnosis was 40 years or less (N=318 people)

	Фактор 1	Фактор 2	Фактор 3	Фактор 4	Фактор 5
Интернальность	0,76	-0,01	0,20	0,03	0,02
Способность и склонность к командной работе	-0,05	0,77	0,25	-0,10	0,09
Коммуникативная компетентность	0,33	0,81	0,13	0,21	0,01
Выраженность стратегической жизненной идеи	0,71	0,22	0,03	0,40	0,27
Склонность и способность к лидерству	0,69	0,53	-0,07	0,19	-0,01
Мотивация достижения	0,80	0,17	0,05	0,27	0,11
Готовность к обучению и саморазвитию	0,05	0,05	0,22	0,19	0,85
Дистанция в организационных отношениях	-0,12	-0,66	-0,59	-0,03	0,00
Ориентация на поставленные задачи	0,60	0,15	0,02	-0,33	0,43
Ориентация на безопасность	-0,47	-0,02	-0,41	-0,47	0,20
Профессиональная мотивация	-0,55	0,02	-0,01	-0,27	0,13
Самопринятие	0,58	0,49	0,00	0,36	0,22
Сила личности	0,77	0,30	0,09	0,03	0,11
Склонность и способность к подчинению	-0,73	0,27	-0,25	-0,22	0,36
Социальная мобильность	0,12	0,06	0,07	0,79	0,18
Управленческая мотивация	0,62	0,21	-0,11	0,48	0,08
Концепция X	-0,06	-0,09	-0,91	-0,10	-0,09
Концепция Y	0,08	0,32	0,77	0,07	0,17
Склонность к риску	0,46	0,02	0,21	0,63	-0,05
Expl.Var	5,29	2,62	2,25	2,20	1,33
Prp.Totl	0,28	0,14	0,12	0,12	0,07

успешностью, так и оказывать косвенное влияние через факторы успешности.

Одной из составляющих технологии личностно-профессиональной диагностики, реализуемой на факультете оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления в работе с кандидатами в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, выступает психобиографический анализ. Накопленный опыт позволяет говорить о том, что существенное влияние на формирование стиля управленческой деятельности и ряда личностно-профессиональных особенностей руководителей, выступающих в качестве условий и факторов управленческой успешности, оказывают порядок рождения, лидерство в родительской семье, семейные ценности, возраст начала управленческой карьеры, ее тип и характер, а также целый ряд других внешних по отношению к субъекту факторов. Значимыми индикаторами, выступающими в качестве предикторов управленческой модели, выступают школьная и вузовская успеваемость, дисциплина, отношения со сверстниками, типичный набор детских и юношеских ролей в межличностном взаимодействии, самостоятельность в принятии жизненно важных решений, владение иностранными языками и др.

В качестве примера приведем анализ взаимосвязи с выделенными выше факторами управленческой успешности одного биографического факта – свободного владения иностранными языками. Влияние владения иностранным языком на когнитивные процессы активно изучается в течение последних 30 лет [Kroll, Bobb, Wodniekca, 2006. P. 119–130; Kroll, Linck, 2007. P. 240–270; Marian, Spivey, 2003. P. 97–113; Bialystok, Craik, Freedman, 2007. P. 460–464; Bialystok, Craik, Luk, 2012. P. 241–250][1]. Это позволило выявить достаточно интересные факты.

Хорошее владение иностранным языком существенно влияет на повышение когнитивной сложности (количество осей координат, с помощью которых человек воспринимает и описывает окружающий мир).

Билингвы автоматически активируют оба языка в своем ментальном лексиконе, даже когда языковая ситуация разворачивается в рамках только одного языка. Повышается когнитивная гибкость.

Билингвы быстрее и лучше справляются с заданиями, которые требуют переключения внимания, решения когнитивно конфликтных ситуаций, выбора между релевантной и нерелевантной информацией.

Владение иностранным языком корреляционно значимо связано с более высоким уровнем развития аналитического мышления.

1 *Jiang J., Ouyang J., Liu H.* Can learning a foreign language foster analytic thinking? Evidence from Chinese EFL Learners' Writings Published: October 14, 2016: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0164448

Знание и использование нескольких языков может защитить человеческий мозг от последствий старения. Так, в рамках одного исследования, проведенного в 2010 году, специалисты изучили данные 200 пациентов, страдающих болезнью Альцгеймера, и обнаружили, что те, кто владел несколькими языками, сталкивались с симптомами на пять лет позже.

Массачусетский университет в 2007 году провел исследование и сделал вывод о том, что изучение второго языка, даже за счет времени, отведенного на математику, повышает математические способности детей.

Одно из проведенных нами исследований (среди 1 539 руководителей) взаимосвязи уровня владения иностранным языком с рядом личностно-профессиональных особенностей менеджеров и их когнитивными способностями, характеристиками мыслительных процессов, подтверждает данные зарубежных коллег. Оказалось, что только 22,05% респондентов, принявших участие в исследовании, свободно владеют (или в совершенстве) хотя бы одним иностранным языком (см. **диаграмму 3**). Также обнаружена значимая (хотя и не на самом высоком уровне) взаимосвязь уровня владения иностранным языком и результатами интеллектуального тестирования, включающего задания на креативность и гибкость мышления, а также интеллектуальную лабильность. Наиболее значимые различия были обнаружены по шкале креативности и гибкости мышления (r=0,14 при p<0,01). Всего на данном этапе в исследовании принимали участие 176 руководителей.

Диаграмма 3. Распределение руководителей по уровням владения иностранным языком

Diagram 3. Distribution of managers by levels of foreign language proficiency

Анализ взаимосвязи уровня владения иностранными языками и способности обрабатывать данные также показало наличие значимой корреляции (r=0,07 при p<0,01) на массиве из 1 008 респондентов. Очевидно, что эта взаимосвязь не самая высокая, но на данном массиве статистически значимая. Интерес представляют выявленные статистически значимые взаимосвязи уровня владения иностранными языками с целым рядом личностных и личностно-профессиональных характеристик. Так, обнаружилась значимая корреляция уровня владения иностранным языком и некоторыми характеристиками личности по тесту «Большая пятерка» (см. **рисунок 9**).

Очевидно, что корреляционные взаимосвязи не позволяют установить причинно-следственные отношения между переменными. Однако вряд ли в данном случае уровень владения иностранным языком выступает здесь причиной. Скорее, это следствие, позволяющее рассматривать сам факт владения иностранным языком как диагностический признак. Интересно проследить взаимосвязь уровня владения языком с целым рядом личностно-профессиональных характеристик, выявленных по итогам прохождения руководителями опросника оценки управленческого потенциала (1 539 человек). Здесь также достаточно сложно выявить независимую переменную.

Наиболее четко прослеживается корреляция со склонностью и способностью к обучению и саморазвитию, а также выраженностью стратегической жизненной идеи и мотивацией достижения. Очевидно, что именно они могут выступать детерминантами изучения иностранного языка. Значимая взаимосвязь с высоким самопринятием, склонностью и готовностью к риску, социальной мобильностью на фоне низкой ориентации на безопасность, а также коммуникативной компетентностью в определенной мере могут рассматриваться и как причина, и как следствие (по принципу положительной обратной связи).

Рисунок 9. Корреляционная взаимосвязь уровня владения иностранным языком с некоторыми характеристиками по тесту «Большая пятерка»

Figure 9. Correlation relationship between the level of proficiency in a foreign language with some of the characteristics over the 'Big Five' test

Таким образом, владение иностранным языком выступает весьма важным индикатором вероятностного проявления целой серии значимых личностно-профессиональных особенностей, а также

когнитивных способностей, которые входят в набор выделенных нами условий и факторов успешности. Это показывает реальную возможность использования данного индикатора как предиктора управленческой успешности.

Заключение

Проведенное исследование на основе анализа результатов значительной по численности выборки руководителей показало наличие как прямой, так и опосредованной связи между их личностно-профессиональными особенностями, степенью развития метакомпетентностей и успешностью карьерного продвижения в современной системе государственной гражданской службы. Обнаружилось, что такие характеристики, как эмоциональная устойчивость, компетентности самоуправления, невысокая ориентация на жесткую управленческую модель, выступают в качестве необходимых, но недостаточных условий успешной управленческой деятельности и управленческой карьеры.

В свою очередь, в качестве факторов управленческой успешности выступают, прежде всего, готовность к обучению и саморазвитию, склонность и способность к лидерству, настойчивость, целеустремленность и масштабность мышления.

Важным фактором управленческой успешности выступает высокая управленческая мотивация при условии ее сочетания с достаточно высокой (выше средней) профессиональной мотивацией.

Наконец, еще одним значимым фактором успешности выступает стремление быть субъектом организационного функционирования, что обеспечивается высокой интернальностью и невысокой склонностью и способностью к подчинению при высокой ориентации на поставленные руководством и организацией задачи. Многие из этих факторов имеют глубокую детерминацию. Их формирование начинается еще до профессиональной деятельности.

Все это позволяет говорить о возможности и целесообразности выделения биографических индикаторов, которые могут выступать в качестве предикторов как индивидуальной структуры управленческих ресурсов, так и управленческой успешности.

Очевидно, что сам выделенный набор условий и факторов требует дальнейшей проверки и корректировки. Успешность управленческой деятельности успешным карьерным продвижением, особенно в существующей системе управления, не исчерпывается. Для этого необходимо сопоставление выделенных показателей с иными объективными данными.

Литература

Женщины и мужчины России. 2016: Статистический сборник. М.:, 2016. 208 с.

Синягин Ю.В. Комплексная диагностика и оценка управленческого персонала: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. 68 с.

Синягин Ю.В. Трехкомпонентная модель управленческой готовности. *Живая психология.* 2017. Т. 4. № 2. С. 101–108.

Энкельманн Н.Б., Биркенбиль М. Преуспевать с радостью. Молитвенник для шефа. М.: Экономика; Интерэксперт, 1993. 396 с.

Bialystok E., Craik F., Freedman M. Bilingualism as a protection against the onset of symptoms of dementia. *Neuropsychologia*. 2007. Vol. 45(2). P. 459–464.

Bialystok E., Craik F., Luk G. Bilingualism: consequences for mind and brain. *Trends in cognitive sciences.* 2012. Vol. 16(4). P. 240–250.

Kroll J.F., Bobb S., Wodniekca Z. Language selectivity is the exception, not the rule: arguments against a fixed locus of language selection in bilingual speech. *Bilingualism: Language and Cognition*. 2006. Vol. 9. P. 119–135.

Kroll J.F., Linck J.A. Representation and skill in second language learners and proficient bilinguals // Kecskes I., Albertazzi L. (Eds.) Cognitive aspects of bilingualism. N.Y.: Springer, 2007. P. 237–270.

Marian V., Spivey M. Competing activation in bilingual language processing: within- and between-language competition. *Bilingualism: Language and Cognition.* 2003. Vol. 6(2). P. 97–115.

References

Bialystok E., Craik F., Freedman M. Bilingualism as a protection against the onset of symptoms of dementia. *Neuropsychologia*. 2007. Vol. 45(2). P. 459–464. In English

Bialystok E., Craik F., Luk G. Bilingualism: consequences for mind and brain. *Trends in cognitive sciences.* 2012. Vol. 16(4). P. 240–250. In English

Enkelmann N. B., Birkenbihl M. Succeed with joy. The prayer book for the chief. M.: Ekonomika; Interekspert, 1993. 396 p. In Russian

Kroll J. F., Bobb S., Wodniekca Z. Language selectivity is the exception, not the rule: arguments against a fixed locus of language selection in bilingual speech. *Bilingualism: Language and Cognition.* 2006. Vol. 9. P. 119–135. In English

Kroll J. F., Linck J. A. Representation and skill in second language learners and proficient bilinguals // Kecskes I., Albertazzi L. (Eds.) Cognitive aspects of bilingualism. N. Y.: Springer, 2007. P. 237–270. In English

Marian V., Spivey M. Competing activation in bilingual language processing: within- and between-language competition. *Bilingualism: Language and Cognition*. 2003. Vol. 6(2). P. 97–115. In English

Sinyagin Y. V. Comprehensive diagnosis and evaluation of management personnel: Monograph. M.: Publishing house RANEPA, 2009. 68 p. In Russian

Sinyagin Y. V. Three-component model of managerial readiness. *Zhivaya psikhologiya*. 2017. Vol. 4. № 2. P. 101–108. In Russian

Women and men of Russia. 2016: Statistical compilation / Federal State Statistics Service. M., 2016. 208 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-22-26

Интеграция женщин в военную профессию: перспективы и ограничения

ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА КАРЛОВА, **кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина (394064, Российская Федерация, Воронеж, ул. Старых Большевиков, 54А). E-mail: ekaterina-n-karlova@yandex.ru**

Аннотация. В статье представлен анализ военно-профессионального статуса женщин, перспектив и ограничений в достижении гендерного равенства в Вооруженных силах Российской Федерации. Автор делает вывод о частичной гендерной интеграции по критериям воинского звания, содержания труда и образования. Гендерная структура российской армии характеризуется значительной диспропорцией с преобладанием мужчин в престижных воинских званиях. Сложившаяся ситуация гендерного дисбаланса в военной профессии обусловлена комплексом факторов. Большинство военнослужащих женского пола выполняют вспомогательные, обеспечивающие функции в армии, не связанные с боевым риском, управлением личным составом или повышенной опасностью для жизни и здоровья. Высшее и среднее профессиональное образование доступно минимальному числу женщин, что затрудняет возможность равноправного служебного взаимодействия и профессионального роста. Достижению гендерного равенства в военной социально-профессиональной среде препятствуют не только социокультурные стереотипы, но и комплекс анатомо-физиологических особенностей женщин, а также ряд других факторов: право на реализацию социальной роли матери, отсутствие отчетливой гендерной политики отбора, подготовки и порядка прохождения военной службы женщинами, юридические барьеры, гендерная некомпетентность военнослужащих и несформированное феминистское движение за права женщин. Гендерные стереотипы и негативные социальные установки по отношению к военнослужащим женского пола выступают дополнительным ограничением их интеграции в военную профессию. Перспективы расширения гендерного равенства неясны в силу отсутствия концептуальных документов и программ, направленных на достижение баланса в Вооруженных силах Российской Федерации и формирование нейтрального гендерного режима воинских частей и организаций.

Ключевые слова: военнослужащие женского пола, военная профессия, гендерный баланс в армии, военно-профессиональный статус женщин, внутрипрофессиональная стратификация, социально-ролевой конфликт, гендерные стереотипы

Статья поступила в редакцию 8 апреля 2019 года.

Карлова Е.Н. Интеграция женщин в военную профессию: перспективы и ограничения. *Государственная служба*. 2019. № 4. С. 22–26.

FEMALE INTEGRATION IN THE MILITARY PROFESSION: PROSPECTS AND LIMITATIONS

EKATERINA N. KARLOVA, **Cand. Sci. (Sociology), Associate Professor, Senior Staff Scientist Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Y.A. Gagarin (54A, ul. Starykh Bolshevikov, Voronezh, Russian Federation, 394064). E-mail: ekaterina-n-karlova@yandex.ru**

Abstract: The article presents the analysis of military and professional status of women, prospects and limitations in achieving gender equality in the Armed forces of the Russian Federation. The author makes a conclusion about partial gender integration according to the criteria of military rank, military specializations and education. The gender structure of the Russian army is characterized by a significant imbalance with a predominance of men in prestigious military ranks. The current situation of gender imbalance in the military profession is due to a set of factors. Most females perform support jobs in the military that are not associated with combat risks, personnel management or increased risk to life and health. Higher and secondary vocational military education is available to a minimum number of women, which makes it difficult to have equal opportunities for interaction and professional development. The achievement of gender equality in the military socio-professional environment is hampered not only by socio-cultural stereotypes, but also by a set of anatomical and physiological characteristics of women, as well as a number of other factors: the right to realize the social role of the mother, the lack of a clear gender policy of selection, training and order of military service by women, legal barriers, gender incompetence of military personnel and the unformed feminist movement for women's rights. Gender stereotypes and negative social attitudes towards female soldiers act as an additional restriction on their integration into the military profession. The prospects for the expansion of gender equality are unclear due to the lack of conceptual documents and programs aimed at achieving a balance in the Armed forces of the Russian Federation and the formation of a neutral gender regime for military units and organizations.

Keywords: female military personnel, military profession, gender balance in the army, military-professional status of women, intra-professional stratification, socio-role conflict, gender stereotypes

The article was received on April 8, 2019.

Karlova E.N. Female integration in the military profession: prospects and limitations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 22–26. In Russian

Введение

Гендерная структура занятости в России характеризуется асимметричностью. Особенно мало женщин трудоустроены в сфере энергетики, строительства, транспорта, информационно-коммуникационных технологий, науки и техники [Женщины и мужчины, 2018. С. 97–98]. К «мужским» сферам профессиональной деятельности относится и военная служба, которую социологи описывают как гипермаскулинную профессию, призвание сильных, здоровых мужчин, преданных воинскому долгу вплоть до самопожертвования [Гербач, 2018. С. 179–182; Woodruff, Kelty, 2017. P. 285–299; Smith, Rosenstein, 2016. P. 265–279]. Интеграция женщин в эту профессию является важным индикатором уровня достигнутого гендерного равноправия в обществе.

Представленность лиц женского пола в вооруженных силах различных стран расширялась одновременно с процессом эмансипации и ростом технической оснащенности армий, делающей воинский труд все менее связанным с физическими возможностями человека. Если в начале XX века женские подразделения в армиях формировались лишь в случаях дефицита мужчин, то после Второй мировой войны женщины постепенно интегрируются в армию, осуществляя функции медицинского, социального и административного обеспечения [Moskos, Williams, Segal, 1999. P. 115–250]. На сегодняшний день полная их интеграция в военную профессию подразумевает не просто наличие военнослужащих женского пола на обеспечивающих должностях, а гендерный баланс представителей всех воинских специальностей и статусных позиций армейской иерархии, участие женщин во всех видах воинской деятельности, в том числе выполнение боевых задач [Woodruff, Kelty, 2017. P. 281].

Проблемами их интеграции в военную профессию озабочены практически все демократические государства, в том числе Россия. В данной статье предпринимается попытка определить перспективы и ограничения такой интеграции в современных условиях.

Военно-профессионалный статус женщин в Вооруженных силах Российской Федерации

Социально-профессиональная группа военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации внутренне не однородна: групповые и индивидуальные субъекты занимают в ней различные позиции. Основными критериями, определяющими положение в военно-профессиональной иерархии, выступают воинское звание, содержание воинского труда, уровень и способ получения образования. Наибольшим престижем и возможностями служебного роста пользуются офицеры с высшим образованием, полученным в ведомственном вузе. Большим уважением пользуются представители специальностей, связанных с деятельностью в экстремальной (боевой) обстановке, а также специалисты научно-инженерного профиля, которые занимаются разработкой и внедрением технологических инноваций, информационных технологий и робототехники. Прапорщики со средним профессиональным образованием (или высшим гражданским), занимающие технические и командирские должности, находятся на периферии военной профессии. Положение наиболее многочисленного сержантского и рядового состава характеризуется наименьшим уровнем материального вознаграждения, престижа и ответственности.

В системе военно-профессиональной стратификации женщины и мужчины занимают разные позиции. После распада Советского Союза произошла коренная перестройка социально-профессиональной структуры общества, падение престижа традиционных профессий, в том числе военной [Бурда, 1999. С. 64–69]. Доля женщин в армии стала постепенно расти: если в 1980 году их количество среди личного состава вооруженных сил составляло 1,6%, то в 1990 году их число выросло до 3,5%, в 1993 году – до 9%, в 1999 году – приблизилось к 10% [Суркова, 2012. С. 6–12]. Несмотря на количественный рост, качественных изменений военно-профессионального положения женщин не происходило – они занимали низкостатусные ступени в армейских структурах [Смирнов, 2000. С. 130–133]. Доля лиц женского пола среди старших офицеров и командного звена оставалась малой [Суркова, 2012. С. 5–14]. Сокращение численности Вооруженных сил Российской Федерации в 2008–2012 годах коснулось воинских должностей, традиционно занимаемых женщинами: психологов, специалистов медицинских и финансовых служб, строевых отделов, что приостановило наметившуюся либерализацию гендерных отношений в армии [Гербач, 2010. С. 200–305].

Анализ современных открытых информационных источников[1] позволил сопоставить примерную численность мужчин и женщин по разным составам военнослужащих (таблица). Наибольшая доля женщин наблюдается в категории прапорщиков и мичманов – 14,2%, наименьшее их число среди наиболее престижной категории офицеров и курсантов военных вузов (2%).

Вооруженные силы Российской Федерации далеки от полной гендерной интеграции. Как видно из представленного ниже **рисунка**, наблюдается значи-

1 Женщины в Вооруженных силах России: очаровательная армия: https://ria.ru/20180308/1515997849.html; Держим равнение на женщин в погонах: http://xn--80ahclcogc6ci4h.xn--90anlfbebar6i.xn--1ai/multimedia/infographics/gallery.htm?id=28310%40cms PhotoGallery; Российская армия укомплектована на рекордные 92%: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/12/14/620756-rossiiskaya-armiya-komplektovana -rekordnie-92; Число контрактников в российской армии превысило количество призывников 6 апреля 2017: https://www.interfax.ru/russia/557259

Таблица. Численность составов военнослужащих мужского и женского пола Министерства обороны Российской Федерации

Data chart. Number of military personnel of the Ministry of Defence of the Russian Federation, male and female

Составы военнослужащих	Мужчины (тыс. человек)	Женщины (тыс. человек)	Доля женщин (в %)
Офицеры	198	4	2
Прапорщики и мичманы	53	7,5	14,2
Рядовые, сержантский состав	384	33	8,6
Курсанты военных вузов	60	1,3	2,2
Всего	695	45,8	6,6

Рисунок. Соотношение профессиональных структур с преобладанием мужчин и/или женщин по составам военнослужащих (в % от их общего числа)

Figure Ratio of professional structures with a predominance of men and/or women in the composition of the military (in % of their total number)

тельная диспропорция по составам военнослужащих. Офицерское звание имеет каждый третий военнослужащий мужского пола и только каждый десятый – женского. В то же время 17% женщин относятся к категории прапорщиков (против 7,7% от общей численности мужчин). Таким образом, даже небольшая доля женщин, которая имеет статус военнослужащего (6,6% от общего числа служащих по контракту), распределена по составам со значительным перевесом в пользу менее престижных воинских званий.

Набор девушек в вузы Министерства обороны Российской Федерации в 2018 году осуществлялся по 8 специальностям из 57 (в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом, учитывались гражданские специальности). Профессии, к обучению по которым допущены женщины, имеют преимущественно военно-гуманитарный, медицинский, тыловой, инженерно-технический профиль. Исключение составляет набор девушек по специальности 25.05.04 – «Летная эксплуатация и применение авиационных комплексов», выпускницы которой станут пилотами военно-транспортной авиации. Такое решение было принято Министром обороны Российской Федерации в виде исключения, и пока вопрос о регулярности практики массовой подготовки женщин по летным специальностям не определен. Таким образом, возможностей проявить себя в условиях боевого риска или управления личным составом подразделений, частей, соединений и объединений у женщин-офицеров практически нет.

Еще большей гендерной эксклюзивностью, несмотря на большую численность женщин в звании прапорщиков и мичманов, обладает среднее профессиональное образование в военных вузах, которое девушки могут получить лишь по специальности 31.05.01 – «Лечебное дело». Следовательно, подавляющее большинство военнослужащих женского пола (рядовой и сержантский состав, прапорщики и мичманы) не имеют специального военного образования, что значительно затрудняет их служебный и профессиональный рост в Вооруженных силах Российской Федерации.

Поступление женщин на военную службу по контракту ограничено специальностями и должностями, не связанными с боевым риском или повышенной опасностью для жизни и здоровья. В «Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы» предлагается пересмотреть ограничения по видам работ, на которых женщины могут осуществлять свою трудовую деятельность, поскольку развитие техники и технологий существенно изменяет условия труда, минимизируя воздействие вредных производственных факторов на здоровье[2]. Однако на сегодняшний день изменений в действующее законодательство не внесено.

Источники гендерного неравенства в военной профессии

Сложившаяся ситуация гендерного дисбаланса в военной профессии обусловлена комплексом факторов. Одним из основных аргументов сдерживания процесса интеграции женщин в военно-профессиональную структуру являются анатомо-физиологические и репродуктивные их особенности. Согласно исследованиям, выполнение некоторых видов физической нагрузки в период подготовки и ведения боевых действий дается женщинам труднее по сравнению с мужчинами: мышечная нагрузка, бег, ношение тяжестей, равновесие на одной ноге [Беженарь, Шмидт, Гурджиева, Алиева, 2015. С. 124–127]. Поэтому воинскими профессиями, требующими физических усилий и напряжения, могут овладеть лишь немногие из них. Законодательное ограничение занятости женщин на воинских должностях с тяжелыми и вредными ус-

2 Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 года № 410-р.

ловиями службы и повышенными требованиями к физической подготовленности продиктовано также заботой государства о репродуктивном здоровье женщин. Вместе с тем определенный уровень физической подготовки и выносливости необходим всем женщинам-военнослужащим независимо от условий труда – для того, чтобы сохранить профессиональный авторитет и получить признание в маскулинной среде [King, 2015. P. 380–385].

Вторым сдерживающим фактором для гендерной интеграции является отсутствие отчетливой политики отбора, подготовки и порядка прохождения военной службы женщинами. При внешней их эмансипированности в армейской среде, активной эксплуатации Министерством обороны Российской Федерации женских образов в публичной репрезентации вооруженных сил на Параде Победы и других имиджевых мероприятиях систематических мер по дальнейшей интеграции женщин в военную профессию не осуществляется. Более того, в 2014 году были внесены изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»[3]. Они увеличили предельный возраст пребывания на военной службе для всех лиц мужского пола до 50 лет (для полковников – до 55 лет, генералов – до 60) и оставили его на уровне 45 лет для всех лиц женского пола. Это способствует дальнейшему вытеснению женщин из Вооруженных сил Российской Федерации.

Подобная гендерная политика отчасти обусловлена слабым феминистским движением, отсутствием общественных организаций по борьбе с гендерной дискриминацией в силовых структурах. По мнению Е.А. Здравомысловой и А.А. Темкиной, социальная роль женщины-матери в российской культуре имеет более сильные основания, чем роль эмансипированной работающей женщины [Здравомыслова, Темкина, 2015. С. 681–685]. Поэтому развитие получает феминистское движение солдатских матерей, хорошо согласующееся с устойчивыми группами коллективных представлений о женственности и материнстве в России, основанных на христианских и советских традициях. Феминистские инициативы по преодолению гендерной дискриминации в армии и предоставлению женщинам права занимать должности, связанные с боевым риском, напротив, не находят широкой социальной поддержки.

Выстраиванию партнерских отношений мужчин и женщин на военной службе и равномерному распределению нагрузки препятствует также необходимость совмещения женщинами социальных ролей матери (домохозяйки) и военнослужащей. Хотя отцовство в современном обществе становится все более осознанным и участие отца в воспитании ребенка все более значимым, в России и других странах матери уделяют воспитанию детей больше времени [Авдеева, 2013. С. 100–104; Kelty, Segal, 2013. P. 19–45]. Для мужчин-военнослужащих законодательством не предусмотрен отпуск по уходу за ребенком, а все льготы, связанные с родительством, доступны только женщинам: продолжительные отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком, ограниченное направление военнослужащих-женщин, имеющих детей до 5 лет, в командировки, редкое привлечение их к сверхурочной работе, к работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни.

Семья и армия, по меткому определению М. Сигал, – «алчные» («greedy») социальные институты, которые требуют безраздельного внимания, эмоционального участия и преданности [Segal, 1986. P. 15–38]. Выполнение семейных обязанностей препятствует полноценному исполнению служебных задач, исключающих гибкие формы занятости. Наиболее ярко последствия социально-ролевого конфликта можно наблюдать на примере женщин-военнослужащих США, полностью интегрированных в военную профессию. Они реже вступают в брак, чем мужчины, у них также гораздо меньше возможностей иметь детей, поскольку на службе они сталкиваются с особыми проблемами из-за графиков развертывания, структурированных требований к карьере, множественных переездов и трудностей с поиском времени для детей [Smith, Rosenstein, 2016. P. 265–279].

Гендерные стереотипы и негативные социальные установки по отношению к военнослужащим женского пола выступают дополнительным ограничением их интеграции в военную профессию. Социализация проходит в гендерно однородной гипермаскулинной социокультурной среде, и многие командиры и сослуживцы не имеют социальных навыков делового взаимодействия с коллегами противоположного пола. Как показывает исследование И.Ю. Сурковой и Р.О. Шинкарева, женщины зачастую испытывают проблемы сексуальных домогательств, грубости, хамства со стороны мужчин-сослуживцев, что воспринимается ими как часть армейской субкультуры, и поэтому женщины не отстаивают свои права в вышестоящих инстанциях [Суркова, Шинкарев, 2017. С. 30].

Заключение

Таким образом, женщины частично интегрированы в социально-профессиональную структуру Вооруженных сил Российской Федерации по критериям содержания воинского труда и образования. Они составляют меньшинство, имея ограниченные возможности получения специального образования и служебного роста. Наблюдается значительная гендерная диспропорция по составам военнослужащих с перевесом в сторону менее престижных воинских званий. Подчиненный статус женщин в системе военной стратификации в России обусловлен анатомо-физиологическими особенностями женщин, правом на

3 Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18260

реализацию социальной роли матери, юридическими барьерами, социокультурными нормами и несформированным феминистским движением.

Достижение гендерного баланса в Вооруженных силах Российской Федерации и формирование нейтрального гендерного режима воинских частей и организаций в этих условиях является долгосрочной задачей. В ближайшей перспективе целесообразно расширять список военно-учетных специальностей, которыми могут овладеть женщины, увеличивать набор граждан женского пола в военные вузы и учебные военные центры, бороться с проявлениями гендерной дискриминации путем совершенствования законодательства и правового просвещения.

Литература

Авдеева А.В. «Вовлеченное отцовство» в современной России: стратегии участия в уходе за детьми. *Социологические исследования*. 2013. № 3. С. 95–104.

Беженарь Ф.В., Шмидт А.А., Гурджиева А.Ю., Алиева М.Т. Медико-социальные аспекты военной службы женщин в Вооруженных Силах. *Клиническая патофизиология*. 2015. № 4. С. 123–128.

Бурда С.М. Престиж военной службы. *Социологические исследования*. 1999. № 12. С. 63–69.

Гербач Ж.В. Динамика гендерной структуры российской армии: Диссертация ... доктора социологических наук. Ростов-на-Дону, 2010. 317 с.

Гербач Ж.В. Институализация военнослужащих женского пола в современной российской армии. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2018. № 1. С. 179–183.

Женщины и мужчины России. Статистический сборник. М.: Росстат, 2018. 241 с.

Здравомыслова Е.А., Темкина А.А. «Солдатские матери Санкт-Петербурга» – создание фрейма коллективной идентичности // Здравомыслова Е.А., Темкина А.А. 12 лекций по гендерной социологии: учебное пособие. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015. С. 681–686.

Смирнов А.И. Женщины на службе в Российской армии. *Социологические исследования.* 2000. № 11. С. 128–133.

Суркова И.Ю. Стратегии интеграции женщин в Вооруженные силы: гендерное табу против военной тактики. *Женщина в российском обществе*. 2012. № 4. С. 3–14.

Суркова И.Ю., Шинкарев Р.О. Социальные проблемы женщин – участниц боевых действий. *Образование и наука как стратегические ресурсы развития современного государства.* Сборник научных трудов. Саратов, 2017. С. 30–31.

Kelty R., Segal D.R. The military as a transforming social agent: Integration into or isolation from normal adult roles? *Wilmoth J.M., London A.S. (Eds.).* Life course perspectives on military service. N.Y.: Routledge, 2013. P. 19–47.

King A.C. Women warriors: female accession to ground combat. *Armed Forces and Society.* 2015. Vol. 41(2). P. 379–387.

Moskos C., Williams J., Segal D. The postmodern military: armed forces after the Cold War. N.Y.: Oxford University Press, 2000. 286 p.

Segal M.W. The military and the family as greedy institutions. *Armed Forces and Society*. 1986. № 13. P. 9–38.

Smith D.G., Rosenstein J.E. Gender and the military profession: early career influences, attitudes, and intentions. *Armed Forces and Society*. 2016. Vol. 43. P. 260–279.

Woodruff T., Kelty R. Gender and deployment effects on pro-organizational behaviors of U.S. soldiers. *Armed Forces and Society*. 2017. Vol. 43. P. 280–299.

References

Avdeeva A. V. 'Fatherhood involved' in modern Russia: strategies for participating in child care. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2013. № 3. P. 95–104. In Russian

Bezhenar F. V., Shmidt A. A., Gurdzhieva A. Y., Alieva M. T. Medical and social aspects of women's military service in the Armed Forces. *Klinicheskaya patofiziologiya*. 2015. № 4. P. 123–128. In Russian

Burda S. M. Prestige of military service. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 1999. № 12, P. 63–69. In Russian

Gerbach Z. V. Dynamics of the gender structure of the Russian army. Dissertation of Dr. Sci. (Sociology). Rostov-on-Don, 2010. 317 p. In Russian

Gerbach Z. V. Institutionalization of female soldiers in the modern Russian army. *Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Uchonye zapiski.* 2018. № 1. P. 179–183. In Russian

Kelty R., Segal D. R. The military as a transforming social agent: Integration into or isolation from normal adult roles? In: Wilmoth J.M., London A.S. (Eds.). Life course perspectives on military service. N.Y.: Routledge, 2013. P. 19–47. In English

King A. C. Women warriors: female accession to ground combat. *Armed Forces and Society.* 2015. Vol. 41(2). P. 379–387. In English

Moskos C., Williams J., Segal D. The postmodern military: armed forces after the Cold War. N.Y.: Oxford University Press, 2000. 286 p. In English

Segal M. W. The military and the family as greedy institutions. *Armed Forces and Society*. 1986. № 13. P. 9–38. In English

Smirnov A. I. Women serving in the Russian army. *Sotsiologicheskie issledovaniya.* 2000. № 11. P. 128–133. In Russian

Smith D. G., Rosenstein J. E. Gender and the military profession: early career influences, attitudes, and intentions. *Armed Forces and Society.* 2016. Vol. 43. P. 260–279. In English

Surkova I. Y. Strategies for the integration of women into the armed forces: a gender taboo against military tactics. *Zhenshina v rossiiskom obshchestve*. 2012. № 4. P. 3–14. In Russian

Surkova I. Y., Shinkarev R. O. Social problems of women participating in hostilities. Education and science as strategic resources for the development of the modern state. Collection of scientific papers. Saratov, 2017. P. 30–31. In Russian

Women and men of Russia. Statistical compendium. M.: Rosstat, 2018. 241 p. In Russian

Woodruff T., Kelty R. Gender and deployment effects on pro-organizational behaviors of U.S. soldiers. *Armed Forces and Society.* 2017. Vol. 43. P. 280–299. In English

Zdravomyslova E. A., Tyomkina A. A. 'Soldiers' Mothers of St. Petersburg' – the creation of a frame of collective identity. Zdravomyslova E. A., Tyomkina A. A. 12 lectures on gender sociology: a textbook. SPb.: Publishing house of the European University in St. Petersburg. 2015. P. 681–686. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-27-31

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ ВОРОНОВ, **кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор, директор Международной школы управления «Интенсив»**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vvoronov@bk.ru

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются актуальные проблемы распределения и разграничения полномочий и функций между различными уровнями и органами власти в Российской Федерации. На примере вопросов, которые, согласно Конституции Российской Федерации, относятся к так называемым «вопросам совместного ведения», анализируются процессы и процедуры передачи полномочий с одного уровня власти на другой. При этом обращается внимание на правильное и точное определение властных полномочий и необходимость их своевременной корректировки в соответствии с требованиями времени. В работе также подробно освещен большой комплекс проблем, связанных с административным и ресурсным обеспечением выполнения различных властных полномочий и функций. Особое внимание уделено финансовому обеспечению выполнения функций и полномочий органами власти – как на федеральном, так и местном уровне. Вносится для обсуждения ряд конкретных предложений по формированию федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Так, при составлении этих бюджетов рекомендуется фактически отказаться от принципа «бюджетного федерализма» и «встроить» все бюджеты нижестоящих органов власти в единый (а не «консолидированный») федеральный бюджет. Формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию государственного и муниципального управления в стране, в том числе по повышению его эффективности и выработке точных и понятных всем критериев оценки. Все это в полной мере предлагается широко применять на всех уровнях, ветвях власти и для всех ее органов и учреждений.
Ключевые слова: органы государственного и муниципального управления, функции, полномочия и регламентация деятельности органов власти, обеспечение выполнения властных полномочий в Российской Федерации, бюджетный федерализм, планирование, эффективность управления

Статья поступила в редакцию 16 февраля 2019 года.

Воронов В.В. О разграничении полномочий между уровнями и органами власти в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2019. № 4. С. 27–31.

ON THE DELINEATION OF POWERS BETWEEN LEVELS AND AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

VIKTOR V. VORONOV, **Cand. Sci. (Economics), Honorary Economist of the Russian Federation, Professor, Director of International School of Management 'Intensiv'**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: vvoronov@bk.ru

Annotation: The article discusses topical issues of allocation and delineation of duties and functions of different governmental bodies and its levels in the Russian Federation. On the example of issues which, according to the Constitution of the Russian Federation, belong to so-called 'issues of joint competence', processes and procedures of transfer of powers from one level of the power on another are analyzed. At the same time, attention is drawn to the correct and accurate definition of authority and the need for their timely adjustment in accordance with the requirements of the time. The work also covers in detail a large range of problems related to administrative and resource support for the implementation of various powers and functions. Particular attention is paid to the financial support of the functions and powers of the authorities – both at the Federal and local levels. A number of specific proposals on the formation of the federal budget, the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies are submitted for discussion. Thus, when drafting these budgets, it is recommended to actually abandon the principle of 'fiscal federalism' and 'embed' all budgets of subordinate-level authorities into a single (rather than 'consolidated') federal budget. Proposals for further improvement of state and municipal administration in the country, including improvement its efficiency and the development of accurate and understandable to all evaluation criteria are formulated. All this is fully proposed to be widely applied at all levels, branches of government and for all its bodies and institutions.
Keywords: state and municipal governmental bodies, functions, powers and regimentation of governmental bodies work, securing of execution of authority in the Russian Federation, budget federalism, planning, management efficiency

The article was received on February 16, 2019.

Voronov V. V. On the delineation of powers between levels and authorities in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 27–31. In Russian

Введение

Одной из самых актуальных, злободневных и сложных проблем государственного и муниципального управления в России является справедливое и сбалансированное, с точки зрения финансового обеспечения, разграничение и распределение властных полномочий между всеми уровнями, ветвями и органами власти, а также объектами и субъектами этого управления.

Все эти моменты определены в Конституции Российской Федерации и в многочисленных других законодательных и нормативных актах и документах различного уровня. Но на практике, когда дело касается конкретного применения обозначенных положений, то оказывается, что многое выполняется лишь формально.

О разграничении полномочий между органами власти в Российской Федерации и их содержании

Проанализируем один из конкретных примеров решения проблем, которые, согласно Конституции Российской Федерации и других законодательных и нормативных актов, относятся к так называемым «вопросам совместного ведения» или к тем, которые были полностью или частично переданы с одного уровня власти на другой (зачастую – на более низкий)[1].

Так, с 1 января 2008 года была осуществлена передача полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти большинства субъектов Российской Федерации (Московской области вышеуказанные полномочия были переданы с 1 июля 2012 года). Все это было сделано в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации. Кстати, в него несколькими десятками Федеральных законов внесено уже много изменений и поправок. При этом в тексте Лесного кодекса Российской Федерации определена передача не всех, а только отдельных (строго оговоренных в части 1 статьи 83) полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, что не должно дать возможность трактовать это расширительно или превышать те или иные полномочия.

Практика последующих лет показала, что проблемы с лесными отношениями не уменьшились. Особенно ярко они проявляются в пожароопасные периоды, когда случаются драматические и даже катастрофические события, (например, лесные пожары в Сибири и на Дальнем Востоке, где ежегодно из-за этого уничтожаются десятки тысяч гектаров лесов и тайги и даже часть уникальных, особо охраняемых объектов – национальных парков и заповедников).

Процедура передачи полномочий должна предусматривать многие моменты, в том числе:

– определение объема передаваемых полномочий субъекту Российской Федерации;

– определение объема средств на исполнение передаваемых полномочий;

– подготовку методики расчета объема соответствующей субвенции;

– подготовку и подписание соглашений о передаче полномочий;

– определение регионального органа власти, который реализует передаваемые полномочия;

– доведение соответствующей субвенции до субъекта Российской Федерации;

– принятие необходимых региональных и федеральных нормативных и методических актов по обеспечению реализации передаваемых полномочий;

– контроль над передачей и выполнением переданных полномочий и др.

После принятия Федерального закона Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в этой сфере появилось больше порядка и определенности. Однако по-прежнему возникают трудности, связанные, в первую очередь, с недостаточным финансовым обеспечением.

Количество полномочий, переданных субъектам Российской Федерации, растет, и для их выполнения они получают субвенции и др. [Васильев, Деханова, Лось, Холоденко, 2014. С. 27–30, 63–72, 74–78]. По имеющейся информации, федеральный бюджет «администрирует» 194 вида межбюджетных трансфертов, в том числе 92 субсидии, 17 субвенций и 84 трансферта иного рода. Все это усложняет и без того непростые взаимоотношения между федеральным и региональными бюджетами. На практике бывает нелегко определить четкие объемы и критерии реализации того или иного полномочия (как федерального, так и прав субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления). Контрольные и правоохранительные органы зачастую требуют отчетов, исходя из «буквы закона» (отдельно по каждому полномочию). Но эта чрезмерная регламентация лишь мешает делу и вызывает непонимание у тех, кто реально стремится к более качественной реализации тех или иных полномочий в сфере государственного или муниципального управления.

Следует отметить, что не может быть идеального распределения таких полномочий. Во-первых, потому, что любая согласованная и законодательно оформленная их дистрибуция – это своего рода договоренность, достигнутая между определенными субъектами управления. Во-вторых, это компромисс между конкретными представителями власти

1 Конституция Российской Федерации, ст. 72. (с последними изменениями: [Конституция Российской Федерации…, 2019. С. 14])

и группами людей, имеющими свои субъективные взгляды, интересы и т.п. В-третьих, такая договоренность достигается при определенном «статус-кво» того или иного объекта или предмета управления, который со временем может измениться.

Таким образом, возникает потребность в периодической проверке правильности этого распределения, его корректировке и приведению в соответствие с новыми требованиями жизни и времени. И для этого должен быть предусмотрен определенный механизм внесения изменений в то или иное распределение полномочий.

Когда такой порядок будет соблюдаться на практике, тогда любое предложение об изменении в этой сфере не будет сразу отклоняться (как ущемляющее интересы той или иной стороны), ему не будет приписываться какая-либо «политическая подоплека» или даже элементы «шовинизма», «национализма». Необходимо обстоятельно обсуждать преобразования с целью достижения нового компромисса – с учетом изменившихся условий.

Административное и ресурсное обеспечение реализации полномочий органами власти

Несомненно, что многие противоречия возникают еще при формулировании и последующем распределении тех или иных функций органов власти. Иногда на ту или иную структуру возлагается такое количество полномочий, что становится очевидным, что их выполнение на должном уровне невозможно. Но и переадресовать эти задачи другому органу власти было бы неверным. Возникает ситуация, когда никто не отвечает за ненадлежащее выполнение тех или иных функций. Вспоминается, как несколько лет назад руководитель одной федеральной надзорной службы, выступая на научно-практической конференции, откровенно сказал, что на его службу возложено такое огромное количество «функций и обязанностей», что выполнить их все не представляется возможным…

Действительно, если произвести количественную оценку, то в среднем в России у федерального министерства – 240 полномочий, у федеральной службы – 109, у федерального агентства – 70. Больше всех (495) – у Министерства экономического развития Российской Федерации, а наименьшее число функций – у Службы внешней разведки Российской Федерации – 25[2]. Сами по себе представленные данные имеют относительную значимость – ведь и полномочия, и функции сильно различаются по объему, содержанию, требуемому обеспечению, «критичности невыполнения» и т.д.

В то же время руководством страны ставится важная задача по обеспечению выполнения властных функций и оказанию государственных и муниципальных услуг на современном уровне везде – независимо от места проживания или работы граждан, то есть в любой точке нашей страны. Поставлен вопрос о разработке для этих целей четких регламентов (стандартов и т.п.). Таким образом, требуется, чтобы по всей территории страны обеспечивался определенный уровень выполнения тех или иных функций органов власти или оказания услуг. Необходимо не только достаточно точно, четко и ясно определить полномочия на государственном или муниципальном уровне, но и обозначить их объемы, затраты средств на реализацию, источники финансирования и др.

Наибольшие трудности возникают с финансовым обеспечением данного процесса. В первую очередь, это касается выполнения властных полномочий в большинстве субъектов Российской Федерации, которые не могут вырваться из-под «долговой нагрузки», а также на муниципальном уровне. Здесь постоянно увеличивается кредиторская задолженность, ощущается нехватка финансовых средств на все возрастающие и по количеству, и по объему (в связи с общим ростом потребностей населения) обязательства органов власти. По-видимому, только путем перевода тех или иных небольших по объему налогов или платежей с одного уровня на другой проблему не решить. Требуется новый метод общего перераспределения всех доходов в стране, а также «встраивание» финансирования всех муниципальных образований в общую систему обеспечения государственного управления. Должна оставаться определенная «автономия» муниципальных образований (при соответствующей корректировке и поправках в российском законодательстве, включая, если будет нужно, и Конституцию страны).

Некоторые принципы формирования бюджетов и оценки эффективности управления

Заслуживает внимательного рассмотрения следующий вопрос: нужно ли буквально следовать двухуровневой модели, рекомендованной в Европейской хартии местного самоуправления? Конечно, уровни управления необходимы, но финансовое обеспечение их существования, их экономика могут и должны быть едиными. Такой же принцип можно распространить и на взаимоотношения между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Следует совместно решать актуальные задачи по обязательствам перед населением, добиваться их лучшего выполнения и скоординированно тратить те финансовые средства, которые были получены в результате сложных взаимодействий с федеральным центром, учитывая его фискальную политику по сбору доходов.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные органы несут в настоящее время бóльшую часть нагрузки по обязательствам перед населением[3], а финансовых средств в общем итоге для этого имеют

2 *Бутрин Д. Коммерсант*. № 177/П от 23 сентября 2017 года.

3 *Краснушкина Н. Коммерсант.* № 39 от 9 ноября 2018 года.

недостаточно. Естественно, что у части населения возникают вопросы о необходимости осуществления тех или иных «геополитических», «стратегических» и иных федеральных проектов без соответствующего «всенародного обсуждения». Важно развивать инфраструктуру, и в разрезе регионов нужно объективно оценить, кому, какое количество и на что следует выделять средств, исходя из того, сколько они вносят в Федеральный бюджет Российской Федерации [Цихоцкий, Кокин, 2015. С. 399–401].

Не следует забывать, что наше государство является федеративным по своей структуре, оно основано на принципах федеративных отношений (в отличие от унитарного, которое, как правило, состоит из почти одинаковых административно-территориальных единиц: областей, провинций, губерний и т.п.). Однако, если внимательно посмотреть на существующие в мире другие федеративные государства, то можно заметить, что в каждом из них имеется много специфических особенностей и свое понимание, трактовка принципа федерализма.

Государственное управление в субъектах Российской Федерации и муниципальное управление на местах фактически являются продолжением госуправления на федеральном уровне. Здесь возникает закономерный вопрос: почему их финансовое обеспечение должно осуществляться самостоятельно, на недостаточной финансово-экономической основе? Не следует ли объединить в одно целое эти части, естественно, на определенных и разработанных принципах и критериях? Кстати, такие прецеденты у нас уже есть – вся судебная система страны финансируется централизованно, из Федерального бюджета Российской Федерации.

Возможно, именно таким путем следует постепенно отказываться от принципа «бюджетного федерализма», означающего, по сути, то, что нижестоящие уровни и органы власти должны самостоятельно себя финансово обеспечивать. Зачастую это становится причиной нехватки у них финансовых ресурсов и некачественного исполнения ими законодательно определенных функций и полномочий. Сохраняется «остаточный принцип»: поступления от всех основных налогов и сборов «стекаются» в федеральный бюджет, а нижним уровням власти – субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям – предоставляется право на сбор небольших по объему налогов [Прокофьев, 2014. С. 559–567]. Основная часть этих средств остается на уровне субъектов Российской Федерации, городов и районов, а в местные бюджеты сел, небольших городов и поселков поступает весьма ограниченное количество средств.

Важно отметить также существующую «территориальную несправедливость», когда социально-экономический потенциал различных территорий и их развитие имеют очень большие различия [Прокофьев и др., 2017. С. 108–112]. Разные административно-территориальные образования, расположенные в различных географических, природных, климатических условиях и «зонах», имеют неравные возможности формирования и исполнения своих бюджетов, а также привлечения для своего социально-экономического развития как отечественных, так и иностранных инвестиций (возмездного или безвозмездного вложения капитала на этих территориях).

Для объективного анализа необходимо внимательно изучить показатели (критерии) оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Эти показатели были введены в 2012 году, а в 2017 году – уточнены, Указом Президента Российской Федерации № 548 от 14 ноября 2017 года их количество было увеличено до 24. Для их подсчета, определения и сравнения Министерство экономического развития Российской Федерации разрабатывает и утверждает специальные методики с различными формулами, дополнительными данными, интегрированными показателями и т.д. Каждый из этих подсчетов может претендовать на солидное научное исследование, дальнейшую разработку и требует, несомненно, больших затрат для получения объективных показателей и их проверки. Например, вызывает большие сомнения получение достоверных данных по следующим показателям (22 и 23): «Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и «Оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации». Как это можно определить, если для граждан страны в своем большинстве нет очевидной разницы в этих двух показателях? Неясно также, как будут использоваться полученные данные – только для оценки работы тех или иных должностных лиц и принятия мер или при формировании консолидированного федерального бюджета и планов социально-экономического развития страны и территорий [Панина, Плотицина, 2015. С. 295–297; Shevtsova, Eckert, 2000. P. 34–39]? Используя лишь рыночные механизмы и применяя принципы «бюджетного федерализма», нельзя найти быстрое решение проблемы. Это нужно делать централизованно, используя плановые методы управления экономикой страны.

Действительно, в настоящее время возникает необходимость возрождения «отмененных» и неоправданно забытых плановых начал советской экономики (хорошо себя зарекомендовавших государственных планов и т.п.). Нужно максимально пополнять бюджет страны [Белев, Векерле, Гурвич, Золотарева, Могучев, Соколов, Тищенко, Филиппова, 2019. С. 5–20], в том числе за счет хорошей «собираемости» всех налогов, сборов, акцизов, таможенных пошлин и др., поступления максимальных, а не минимальных доходов от организаций и предприятий

с государственной и муниципальной собственностью (как полной, так и «долевой»). Важно обсуждать и принимать ежегодные Программы (планы и т.п.) социально-экономического развития страны и всех ее административно-территориальных образований. Также нужны строгий контроль, надзор, отчетность – тогда у каждого гражданина, проживающего в далеком от столицы населенном пункте, будет появляться желание лучше трудиться на благо своей страны.

Сегодня все условия для этого у нас в стране имеются – «сепаратистских настроений», существовавших в 90-е годы прошлого столетия, практически уже нет. Все можно отрегулировать и при достижении достаточной «прозрачности» федерального бюджета – обосновать и согласовать.

Заключение

Таким образом, в вопросах формирования государственных и муниципальных бюджетов и финансов можно и нужно придерживаться принципа федерализма, но при этом учитывать особенности государства унитарного типа. Финансово-бюджетная сфера в Российской Федерации должна строиться централизованно, а не основываться исключительно на федерализме. Наконец, требуются не просто «косметические» изменения, уточнения сегодняшнего законодательства, но серьезные и основательные поправки, вплоть до конституционных. Иначе описанные противоречия будут и дальше негативным образом сказываться на качестве работы органов власти страны в целом и субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности.

Литература

Белев С.Г., Векерле К.В., Гурвич Е.Т., Золотарева А.Б., Могучев Н.С., Соколов И.А., Тищенко Т.В., Филиппова И.Н. Бюджет как инструмент экономического развития. М.: «Дело»; РАНХиГС, 2019.

Васильев В.П., Деханова Н.Г., Лось Н.А., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / под ред. В.П. Васильева. М.: «Дело и Сервис», 2014.

Конституция Российской Федерации с последними изменениями на 2019 год. М.: «Эксмо», 2019.

Панина О.В., Плотицина Л.А. Зарубежная практика оценки результативности деятельности органов исполнительной власти. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления.* Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25 ноября 2014 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2015. С. 295–297.

Прокофьев С.Е. Перспективы развития казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления*. Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23 ноября 2013 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2014. С. 559–567.

Прокофьев С.Е. и др. Государственное и муниципальное управление: в 2 ч. Учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. М.: Изд-во «Юрайт», 2017.

Цихоцкий Ф.Н., Кокин Н.А. Основные направления развития межбюджетных отношений в России. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления:* Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25 ноября 2014 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2015. С. 399–401.

Shevtsova L.F, Eckert M.H. The problem of executive power in Russia. *Journal of Democracy.* 2000. Vol. 11. № 1. P. 32–39.

References

Belev S. G., Vekerle K. B., Gurvich E. T., Zolotareva A. B., Moguchev N. S., Sokolov I. A., Tishchenko T. V., Filippova I. N. Budget as a tool for economic development. M.: 'Delo'; RANEPA, 2019. 72 p. In Russian

Constitution of the Russian Federation with the latest changes for 2019. M.: 'Eksmo', 2019. 32 p. In Russian

Panina O. V., Plotitsina L. A. Foreign practice of performance evaluation of executive bodies. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 25, 2014 / Ed. by Prokofiev S. E. , Panina O. V., Eremin S. G.. M.: 'Yustitsinform', 2015. P. 295–297. In Russian

Prokofiev S. E. Prospects for the development of the treasury system of budget execution in the Russian Federation. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 23, 2013 / Ed. by Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G.. M.:–'Yustitsinform', 2014. P. 559–567. In Russian

Prokofiev S. E. and others. State and municipal administration: In 2 parts: Textbook and workshop for academic undergraduate / Ed. by Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G., Musinova N. N.. M.: Publishing house 'Yurait', 2017. 276 p. In Russian

Shevtsova L. F, Eckert M. H. The problem of executive power in Russia. *Journal of Democracy*. 2000. Vol. 11. № 1. P. 32–39. In English

Tsikhotsky F. N., Kokin N. A. The main directions of development of intergovernmental relations in Russia. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 25, 2014 / Ed. by Prokofiev S. E. , Panina O. V., Eremin S. G.. M.: 'Yustitsinform', 2015. P. 399–401. In Russian

Vasiliev V. P., Dehanova N. G., Los N. A., Kholodenko Y. A. State and municipal administration. Textbook / Ed. by Vasiliev V. P.; M.: 'Delo i Servis', 2014. 340 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-32-37

Стимулирование рынка хранения и эффективного использования возобновляемой энергии

АЛЕКСАНДР ОЛЕГОВИЧ БУЧНЕВ, **кандидат экономических наук, экономист**
Публичное акционерное общество «Транснефть» (Российская Федерация, 119180, Москва, ул. Большая Полянка, 57). E-mail: aobuch@mail.ru

Аннотация: В статье обобщаются мировые тенденции государственного и локального стимулирования развития рынка хранения возобновляемой энергии. Исследованы используемые сегодня технологии и перспективные межстрановые технологии хранения энергии. Отдельно рассмотрены системы распределенного хранения энергии на базе электромобилей в период их стоянки (vehicle-to-grid), включая экономические аспекты вопроса. На базе исследования немецкого и чешского опыта стимулирования рынка хранения энергии дается оценка его применимости к отечественным условиям. В статье рассматриваются аспекты не только положительного опыта стимулирования возобновляемой энергии, но и приводятся примеры отрицательного воздействия на данный сегмент энергетики вследствие несвоевременного обновления действующих правовых норм, ограничивающих возможности ускоренного развития возобновляемой энергетики, включая ряд административных барьеров и непосредственное воздействие на развитие отрасли принимаемых нормативных документов. Уделено внимание ресурсному ограничению развития систем хранения возобновляемой энергии на базе литий-ионных аккумуляторов на фоне инновационного удешевления данного сегмента хранения на разновременном горизонте планирования от пяти до двадцати лет на примере США и Китая. Кроме этого, затронута перспективная инновационная технология хранения возобновляемой энергии путем электролиза обычной воды (power-to-gas) на кислород и водород, который хранится до пиковой потребности в энергии и направляется на ее выработку. Рассмотрен вопрос о расширении числа собственников генераторов возобновляемой энергетики за счет граждан и общинных сообществ.
Ключевые слова: возобновляемая энергетика, промышленное хранение энергии, межстрановые технологии хранения энергии, power-to-gas, системы распределенного хранения энергии на базе электромобилей

Статья поступила в редакцию 5 марта 2019 года.

Бучнев А.О. Стимулирование рынка хранения и эффективного использования возобновляемой энергии. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 32–37.

STIMULATING THE MARKET OF THE STORAGE AND EFFECTIVE USAGE OF THE RENEWABLE ENERGY

ALEXANDR O. BUCHNEV, **Cand. Sci. (Economics), economist**
PJSC Transneft (57, ul. Bolshaya Polyanka, Moscow, Russian Federation, 119180). E-mail: aobuch@mail.ru

Annotation: The article summarizes the global trends in state and local development of the renewable energy storage market. The technologies used today and promising inter-country energy storage technologies are investigated. Separately, distributed energy storage systems based on electric vehicles during their parking period (vehicle-to-grid) are considered, including the economic aspects of the issue. German and Czech Republic experience of stimulating of the energy storage market is assessed for its applicability to domestic market conditions. The article discusses aspects of not only positive experience in stimulating renewable energy, but also provides examples of the negative impact on this segment of the energy sector due to the untimely updating of existing legal regulations that limit the possibilities for accelerated development of renewable energy, including a number of administrative barriers and direct impact on the development of industry accepted regulatory documents.

Attention is paid to the resource constraints on the development of storage systems for renewable energy based on lithium-ion batteries against the background of the innovative price reduction of this storage segment in the planning horizon from five to 20 years using the example of the USA and China. In addition, a promising innovative storage technology of renewable energy through the electrolysis of conventional water (power-to-gas) for oxygen and hydrogen, which is stored up to the peak energy demand and sent to its production, is affected. The issue of expanding the number of owners of renewable energy generators at the expense of citizens and collective communities was considered.
Keywords: renewable energy, industrial energy storage, inter-country energy storage technologies, power-to-gas, vehicle-to-grid

The article was received on March 5, 2019.

Buchnev A.O. Stimulating the market of the storage and effective usage of the renewable energy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 32–37. In Russian

Введение

Оценивая опыт государственного стимулирования развития рынка хранения энергии, необходимо отметить его инерционное следование за непрерывным развитием возобновляемых источников энергии (ВИЭ), изменивших парадигму развития энергетики, соответствующей промышленному укладу и во многом его определившего [Макаров, 1998. С. 15]. Очевидно, что философия и экономика рынка систем хранения и накопления энергии отражает проблемы всей энергетической отрасли в целом. Учитывая неравномерное производство энергии посредством возобновляемых источников, особенно в периоды переизбытка производства и недостатка в периоды пикового потребления, именно траектория развития мощностей рынка возобновляемой энергетики (включая инновационный интерес к электромобилям) формирует успешность его развития.

Данный сегмент энергетики имеет свои особенности и ограничения.

Прежде всего металлы, необходимые для производства литий-ионных аккумуляторов, востребованы не только в отрасли ВИЭ. Речь идет о таких металлах, как кобальт и литий, спрос на которые, по экспертным оценкам, в ближайшие пять лет вырастет в 2,9–3,1 раза. По данным IEA (Международное энергетическое агентство), предполагается, что за последующие десять лет спрос возрастет в десять раз.

Необходимо добавить, что кобальт всегда считался стратегическим товаром. Ряд стран-лидеров в области возобновляемых источников энергии, например, США, увеличили свою зависимость от внешних поставок и импортируют сегодня (по данным Минэнерго США) свыше 40 металлов и минералов, которые необходимы в том числе и для систем производства и хранения энергии. И если наращивать производство алюминия у США есть возможности, то, например, в отношении кобальта и лития они несколько ограничены.

Более того, Китай как один из поставщиков десятков стратегически важных для США минералов и металлов является в то же время безусловным мировым лидером в области возобновляемых источников энергии и сам активно использует данные минералы в своем производстве. Следует полагать, что вследствие угрозы внутреннего дефицита на фоне активного роста рынка средств хранения электроэнергии в целом и производства электромобилей в частности или причин иного рода экспортные поставки данных минералов могут быть минимизированы в целях обеспечения внутреннего производства в КНР.

Принципы успешного внедрения «зеленой» энергетики

На примере КНР приведем ряд принципов успешного внедрения «зеленой» энергетики. Прежде всего это ясная и понятная обществу цель достижения двадцатипроцентной доли возобновляемых источников энергии в топливно-энергетическом балансе к 2020 году [China's Policies… 2011. P. 7]. Второе – минимизация эмиссии углекислого газа в целях улучшения экологии, определенная в главном руководящем документе страны – Долгосрочном плане развития. Третье – разработка экономически привлекательных квот на обязательное потребление энергии ВИЭ, четвертое – бизнесу понятные льготные тарифы для бизнеса, пятое – определение уровня локализации генераторов возобновляемой энергии на национальном производстве, шестое – существенное финансовое стимулирование в виде системы грантов технологической поддержки[1], седьмое, самое существенное, – институциональный закон о возобновляемых источниках энергии с приоритетами в сфере налоговой и кредитной политики[2]. В результате достаточно короткого временного интервала – за 10 лет – Китай обеспечил 17 % от мировых инвестиций в ВИЭ в национальной экономике, ускоренно развивая секторы ветровой, солнечной и биоэнергии [Порфирьев, 2012. С. 17].

Не ставя целью в настоящей статье привести все известные на сегодняшний день принципы государственного стимулирования ВИЭ, стоит тем не менее отметить характерный пример Швеции с ее уверенностью стопроцентного производства электроэнергии из источников возобновляемой энергии к 2040 году. Именно Швеция впервые сформулировала принцип «зеленых сертификатов», обеспечивающих определенными годовыми квотами гарантию приобретения возобновляемой энергии[3].

Проблемы и перспективы хранения энергии

Вернемся к решениям проблемы ресурсного ограничения развития сопредельного с возобновляемой энергией рынка хранения энергии в сегменте автомобильной промышленности.

По сообщениям экспертов, опубликованных в South China Morning Post, автокомпании – производители электромобилей проявляют интерес к поиску лития и кобальта вне своей территории, несмотря на то, что стоимость кобальта превысила 87 тысяч долларов США за тонну на лондонской бирже (три года назад его стоимость составляла не более 25 тысяч долларов США за тонну). Это вполне объяснимо, поскольку ряд экспертов считает, что пик продаж автомобилей на лидирующих авторынках (КНР, США, ЕС) с двигателем внутреннего сгорания (ДВС) был пройден в 2018 году, сообщает Financial Times[4].

1 China's Heavy Investment. www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/ 2012/02 (дата обращения 15.08.2015)

2 X. WenHua. Стратегические руководящие принципы и перспективы будущего развития в сфере возобновляемых источников энергии КНР. http://www.windenergy. kz/files/1286875907_file.pdf (дата обращения 12.10.2014)

3 Renewable Electricity with Green Certificates. Ministry of Sustainable Development. Published 30 May 2006, Updated 17 May 2015 http://www.government.se/information-material/2006/05/renewable-electricity-with-green-certificates/ (дата обращения 15.10.2015)

4 Combustion engine car sales to hit peak demand in 2018. https://www.ft.com/content/62506c24-0aae-11e9-9fe8-acdb36967cfc (дата обращения 15.01.2019)

Основные интересы производителей традиционных аккумуляторных источников хранения энергии нацелены не только на редкоземельные металлы, добываемые в КНР. Основной владелец ресурсного ограничения развития данного сегмента энергетики – Конго, обеспечивающая около 2/3 их мировой добычи. Для изготовления катода литий-ионного аккумулятора необходим кобальт, который составляет четверть стоимости аккумулятора[5]. Его возросшая стоимость вынуждает разработчиков искать товар-заменитель в виде сплавов никеля и марганца, где это только возможно. Если десять лет назад на изготовление аккумулятора электромобиля Tesla использовалось 38 кг металла, то сегодня данный параметр снизился в 7,6 раза. Не менее показателен прогноз топ-менеджмента концерна Volkswagen, который предполагает, что через пять лет изготовители электромобилей будут использовать до 30 процентов запасов лития, разведанных на настоящий момент. Есть и более радикальное мнение, что через 20 лет, если не появится новой инновационной технологии автомобильных аккумуляторов или не изменится удельное потребление кобальта на одно изделие (и при условии, что все страны ЕС откажутся от двигателей внутреннего сгорания), кобальта потребуется в 28 раз больше от уровня текущей добычи[6].

Стоит отметить, что объемы производства аккумуляторов растут, несмотря на два основных их недостатка: проблемы самовозгорания и значительные потери емкости при отрицательных температурах.

Определенное развитие, за которым просматривается и вполне перспективное будущее, получили литий-полимерные аккумуляторы (инновационная модификация литий-ионного накопителя энергии), где применяется полимер в качестве электролита. Пионером на рынке стала корпорация Ionic Materials, совершившая прорыв и предложившая твердый полимер, производящий ионы при естественной температуре, который исключает возможность самовозгорания и значительно минимизирует удельные затраты на производство[7].

Не менее интересно направление, которое получит в ближайшем будущем государственную поддержку в ряде стран: идея vehicle-to-grid состоит в использовании электромобиля во время его стоянки в гараже владельца в качестве временной электростанции. То есть электромобиль (его аккумулятор) поддерживает заряд от сети в ночные часы (минимум общественного и промышленного потребления) и возвращает накопленную мощность в пиковом периоде. Предварительные оценки показывают (мощность автомобильного аккумулятора электрокара Tesla 85 КВт/час, разница в суточных тарифах за электроэнергию в среднем 10 евроцентов, т.е. 0,1*85*4*365=12410 евро/год, если машина не используется и работает только как накопитель энергии), что владелец электромобиля – участник данной программы сможет формировать личный денежный поток до 3100 евро в год за вычетом времени использования электромобиля по прямому назначению.

Подобная государственно-коммерческая концепция отрабатывается в Дании, в тестовом режиме программа с прошлого года работает в Италии и Японии. Более того, концепция предлагает использовать электромобиль и его аккумулятор как элемент домашней системы хранения энергии по аналогу с Tesla Powerwall[8].

В Германии уже несколько десятилетий для хранения энергии используются гидроаккумулирующие станции, работающие по принципу наполнения (часто естественного резервуара) во время низкого потребления электроэнергии в сети для ее использования в часы пик при естественном истечении, как на обычной гидроэлектростанции за счет перепада высот.

Пример подобного накопления и хранения энергии являет собой станция Goldisthal с мощностью хранения 1,06 ГВт, построенная в 2004 году и на сегодняшний день являющейся одной из крупнейших систем хранения энергии в ЕС данного типа. Учитывая, что ФРГ достаточно ограничена в расширении гидроаккумуляции (в силу природного ландшафта) на своей территории, готовится наднациональное решение по переброске свободной возобновляемой энергии в такие страны, как Швейцария и Норвегия, имеющие значительные возможности для данного способа хранения энергии.

Таким образом, глобальный рынок хранения накопленной энергии начинает зависеть от наличия развитой передающей инфраструктуры. Был разработан специальный закон «О расширении энергопередающей инфраструктуры» [Zimmermann, 2011. P. 61]. А в рамках межправительственных соглашений между Германией и Норвегией для целей хранения и накопления энергии к 2020 году будет завершено строительство линии электропередач мощностью 1,4 ГВт[9].

Благодаря проектам такого рода можно констатировать появление относительно нового для европейских стран способа укрепления энергетической безопасности: если раньше наблюдался межстрановый экспорт невозобновляемой энергии, то теперь можно констатировать появление прорывного проекта хранения накопленной энергии и ее использования в пиковые периоды нагрузки между странами.

В ряде специализированных докладов по развитию сегмента хранения энергии в ФРГ встречается тезис об

5 Lux Research. Owning the Energy Transition/ http://www.luxresearchinc.com/(дата обращения 15.11.2019)

6 Форбс. https://www.forbes.ru/biznes/358811-budushchee-chernogo-zolota-pochemu-rano-stavit-krest-na-neftyanoy-promyshlennosti (дата обращения 10.02.2019)

7 A Better, Safer Battery Could Be Coming to a Laptop Near You. https://www.nytimes.com /2017/08/01/technology/alkaline-batteries-replace-lithium-ion.html. (дата обращения 11.01.2019)

8 Powerwall. https://www.tesla.com/powerwall. (дата обращения 21.01.2019)

9 TenneT to Break Ground for NordLink Mid-September. https://gisprofi.com /gd/documents /nachato-stroitelstvo-elektricheskogo-soedineniya-moshchnostyu-1-4-gvt-mezhd.html(дата обращения 15.01.2019)

обеспечении надежности сегмента потребления энергии не только за счет своевременного роста выработки возобновляемой энергии, но и для компенсации ее определенной нестабильности за счет сопряжения базисной нагрузки при уменьшении доли традиционной энергии[10].

Также в Германии поощряется рассмотрение и утверждение проектов по возобновляемой энергии и сопутствующей ей инфраструктуры на локальном уровне. Например, разрешения на размещение ветроэлектростанций, включая согласование технических параметров, выдаются местными властями. Активно поощряется участие инвесторов-частных лиц, проживающих в данной местности, в союзе с банковским местным капиталом, не позволяя иметь повышенную доходность в данном секторе за счет государственной помощи [Лещенко, 2012. С. 368].

Рассмотрим пример города Фрайбург, где одна треть стоимости проекта ветровой электростанции, состоящей из четырех ветрогенераторов, была обеспечена частными инвесторами. На оставшуюся часть инвестиций был привлечен кредит местного банка. Оценка эффективности проекта показывает, что с точки зрения стоимости привлечения банковского капитала (ставка на момент осуществления проекта – 4,5%) предусмотрено меньше выплат частным инвесторам, определенных локальным соглашением (6%). Это показывает, насколько важным на локальном уровне в ФРГ считают вовлечение местных жителей в создание «зеленых» проектов и их инфраструктуры не только как пользователей, но и как инвесторов с перспективой получения распределенной прибыли.

Таким образом, стимулируется создание автономной местной инфраструктуры, способной продавать излишки возобновляемой энергии. Речь уже не идет об энергонезависимости местного сообщества, появляется новый вид повышения уровня жизни значительного числа граждан, начиная от инвестиционного замысла и завершая устойчивым извлечением прибыли на этапе эксплуатации.

Оценка, анализ и применение данного уникального опыта в отечественных условиях представляются вполне обоснованными, особенно на удаленных территориях, использующих привозное топливо, тем более, что начало использованию локальных возобновляемых источников энергии положено [Киреева, 2014. С. 38].

Усилия государства в развитии возобновляемых источников энергии

В традиционной энергетике – как в секторе генерации, так и в распределении энергии – как правило, наблюдается тренд в пользу крупных компаний, в совокупности контролирующих данный рынок. Энергетика, использующая возобновляемые источники энергии, дает уникальную возможность выработки такого же объема энергии возрастающими по численности ветро-, солнечными и биоэлектростанциями, принадлежащими местному гражданскому сообществу сообразно принципу долевой собственности, что и позволяет наравне с задачами энергобезопасности обеспечить большому числу граждан уровень жизни, значительно превышающий средний по стране. Данная политика в ФРГ приводит к созданию абсолютно нового класса производителей, занимающихся этим производством дополнительно к основному виду своей деятельности: один из пятидесяти восьми немцев производит энергию на продажу и получает соответствующую дополнительную прибыль, объединяя функции производства и потребления [Тоффлер, 2009. P. 71].

Однако следует отметить, что для подобного успеха необходимо было создать многоуровневую институциональную среду. Национальная тарифная система как часть институциональной поддержки стимулирует создание энергопредприятий локальных сообществ, гарантируя им преимущественную покупку энергии и возврат вложенных средств за приемлемый окупаемый период.

Более того, учитывая, что себестоимость «зеленой» энергии становится ниже традиционной ископаемой [Arent, Wise, Gelman, 2011. P. 585], поставщики возобновляемой энергии постепенно обеспечивают возможность менее обеспеченным потребителям постепенно поднимать свой уровень жизни, снижая свои издержки на её покупку.

Определенной и разумной инициативой государственной политики стимулирования замещения систем хранения энергии в условиях их недостаточной мощности являются поощрительные выплаты владельцам резервных мощностей для покрытия пиковых нагрузок. Экономически данный вид стимулирующих выплат выглядит следующим образом: владелец получает компенсацию не только за мгновенно произведенную (перераспределенную) энергию, но и за мощности, находящиеся в резерве.

Кроме достаточно известных и получивших определенное распространение вариантов хранения энергии (в дополнение к рассмотренным выше вариантам аккумуляторного хранения и метода гидроаккомуляции): использование сжатого воздуха, кинетической энергии маховиков и хранение энергии в виде расплавленной соли – разрабатывается инновационный подход преобразования невостребованной энергии в газ (power-to-gas, P2G). Излишек энергии направляется в установку электролиза обычной воды, где разделяется на кислород и водород, который хранится до пиковой потребности в энергии и при необходимости направляется на ее выработку, либо используется как топливо для специализированных автомобилей (например, создаваемых компанией Тойота)[11].

10 Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE. // ise.fraunhofer.de (дата обращения 17.09.2019)

11 Toyota Mirai Первый в мире серийный автомобиль с водородным двигателем. https://www.toyota.ru/world-of-toyota/technology/mirai (дата обращения 18.01.2019)

Рассматривая последние технологические достижения немецких компаний в данном способе хранения энергии, можно отметить опыт компании Thüga, которая провела ряд экспериментов по использованию водорода, полученного по данному методу, в магистральной газовой сети[12]. Эксперимент проводился в течение трех лет на установке мощностью 0,315 МВт и производительностью 60 куб. м водорода в час. Поскольку водород не является заменой природного газа, компания Thüga не повышала долю водорода в экспериментальной сети выше двух процентов от объема газа в магистральном трубопроводе. В докладе немецкого энергетического концерна Eon сообщается, что данную долю можно довести до пяти процентов и получить положительные побочные эффекты. Исследование NREL[13] сообщает, что данную долю можно доводить и до 10 процентов водорода в линиях природного газа, но ключевая мысль исследования заключается именно в хранении водорода и его использовании для производства энергии в пиковый период потребления.

Не менее важным оказывается развитие цифровизации в управлении энергетической системой производства-потребления возобновляемой энергии с целью тонкой подстройки спроса на электроэнергию к действующим и быстроразворачиваемым мощностям. Это направление развивается в основном в микросетях (Microgrid) для локальных потребителей, но, как уверяют разработчики, скоро будет доступно и для больших систем.

Рассмотрим и отрицательные стороны государственного регулирования возобновляемой энергии, связанные, в основном, с запаздыванием оценки регулирующего воздействия на быстроменяющуюся ситуацию в современных рыночных условиях, на примере Чешской республики.

Одобренный еще в 2005 году стандартный для ЕС закон о поддержке возобновляемых источников энергии простимулировал развитие ветро-, био- и солнечной энергетики, закрепив дотационную поддержку за производителем определенного по параметрам генерирующего оборудования. Не проводя постоянного специализированного мониторинга об инновационном снижении стоимости технологий генерирующего оборудования, в частности, фотогальванических батарей, регулятор не принял своевременных мер по изменению технических параметров поддержки, и инвесторы-производители солнечной энергии продолжали устанавливать станции определенной регулятором мощности, тогда как технологически стало возможным устанавливать инновационные конструкции большей мощности. Более того, бездействие регулятора совпало с изменением налоговой среды в сегменте производства солнечной энергии, которое могло быть нивелировано применением более совершенных технологических решений. В конечном итоге инвесторы не получили ожидаемой прибыли, гарантированной местным регулятором.

И только спустя пять лет были введены стимулирующие субсидии и для легких фотогальванических батарей, располагаемых на индивидуальных крышах, что значительно расширило массовость их применения. Кроме того, были проанализированы и минимизированы административные барьеры, препятствующие созданию возобновляемых источников малой мощности на фоне их существенного удешевления благодаря инновационному развитию технологий, что, как известно, приводит не только к минимизации их стоимости, но и к существенному уменьшению размеров, простоте эксплуатации и обслуживания и, соответственно, сокращению сроков окупаемости устанавливаемого оборудования.

Произведенная оценка регулирующего воздействия [Бучнев, Марголин, 2014. С. 15] способствовала принятию поправки (процедура ОРВ) к действующему закону. В результате возобновляемые источники энергии, применяемые домашними хозяйствами (до 10 кВт), перестали нуждаться в лицензировании. Предполагается, что это решение ускорит и простимулирует применение небольших солнечных электростанций на уровне домохозяйств и доведет их установку до 15 тысяч станций в год.

На локальном уровне планируется простимулировать и объекты ветроэнергетики, вводя поправки, распространяющие действие стимулирующих тарифов, гарантирующих потребление данной энергии местными сообществами. По проведенным исследованиям, подобный сценарий развития данного сегмента возобновляемой энергии обеспечит создание примерно 20 тысяч новых рабочих мест в целом по стране[14].

Известен отрицательной опыт налога в Испании, введенного также без предварительной процедуры оценки регулирующего воздействия на собственное потребление возобновляемой энергии[15], который стал ограничивать доступ в энергосеть для ряда категорий производителей и потребителей. Аналитики отметили, что подобное непродуманное регулирующее воздействие вызвало не только рост цен на электроэнергию, но и подняло порог энергетической бедности. Это понятие получило широкое распространение в социологических исследованиях на стыке экономики и энергетики и подразумевает под собой ограничение возможности покупки электроэнергии в необходимых объемах для обеспечения нормальной жизнедеятельности.

Завершая обзор тенденций стимулирования возобновляемой энергии и сопутствующих ей сегментов экономики, отметим возросший интерес к росту дальнейшей эффективности энергосбережения зданий на примере Австрии. Австрия уверенно определила вось-

12 P2G gets going. //https://energytransition.org/2013/12/p2g-gets-going/(дата обращения 18.01.2019)

13 NREL. https://www.nrel.gov/(дата обращения 18.01.2019)

14 Hnutí DUHA. https://hnutiduha.cz/(дата обращения 21.01.2019)

15 Правительство отменяет налог «на солнце» и принимает срочные меры по снижению цен на электричество. https://espanarusa.com/ru/news/article/642544(дата обращения 18.01.2019)

мидесятипроцентный показатель выработки электроэнергии посредством возобновляемой энергетики к 2020 году. Поскольку энергопотребление всех зданий и сооружений Австрии соизмеримо с третью произведенной энергии в стране, на государственном уровне в 2008–2010 годах были разработаны специализированные субсидии, стимулирующие модернизацию энергоэффективности зданий. В этой области, которую отчасти можно отнести к сопряженной с «зеленой» энергетикой, разработана новая категория зданий и сооружений, получившая название «энергия плюс». Это означает, что энергоэффективное здание в определенный период времени (обычно принимается равным календарному году) производит энергии больше, чем потребляет.

Понятно, что стимулирование массового проектирования и внедрения подобных зданий потребует как разработки дополнительных программ поддержки на государственном и локальном уровне, так и программ их популяризации среди населения. По проведенным социологическим опросам, 4/5 населения поддерживает ускоренный отказ от традиционной энергетики в Австрии, очевидно, что и данная инициатива найдет широкое применение.

Интересен подобный опрос и в Великобритании, где данный показатель несколько ниже – три четверти населения поддерживают переход на возобновляемые источники энергии [DECC Public…, 2014. P. 3.] – но, тем не менее, интерес к данному направлению энергетики и экономики в Соединенном Королевстве также впечатляет.

Выводы

Таким образом, можно констатировать, что к основным элементам стимулирования на государственном и локальном уровне применения возобновляемой энергии и сопряженных с ней сегментов энергетики и экономики можно отнести административное расширение возможностей приоритетного доступа к сетям как потребителя, так и производителя, возможность недискриминационного предложения излишков энергии локальным сообществам, поощрение расширения числа собственников генераторов возобновляемой энергии не только с целью снижения ее себестоимости и минимизации энергетической бедности, но и значительного повышения среднего уровня жизни большого числа граждан.

В области хранения возобновляемой энергии можно отметить стимулирование применения как традиционных, постепенно удешевляющихся технологий хранения энергии, так и инновационно-прорывных технологий, развитие и совершенствование которых ускорит применение ВИЭ и, соответственно, приведет к постепенному замещению традиционных видов энергии, освободив их применение для более глубокой переработки и создания конечной газо- и нефтехимической продукции с более высокой добавленной стоимостью.

Литература

Бучнев О.А., Марголин А.М. Правотворческая деятельность: оценка регулирующего воздействия. *Проблемы теории и практики управления.* 2014. № 1. С.14–21.

Киреева А.В. ВИЭ для удаленных территорий. *Экология и право*. 2014. № 2. С. 38-39.

Лещенко С.В. Основные факторы развития сектора возобновляемых источников энергии в ФРГ. *Проблемы современной экономики*. 2012. №2. С. 368–371.

Макаров А.А. Мировая энергетика и Евразийское энергетическое пространство. М.: Энергоатомиздат, 1998. 315 с.

Порфирьев Б.Н. «Зеленая» экономика: новые тенденции и направления развития мирового хозяйства // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2012. Т. 10. С. 9–33.

Тоффлер Э. Третья волна. Пер. с англ. К. Ю. Бурмистрова и др. М.: АСТ, 2009. 795 с.

Arent D.J., Wise A., Gelman R. The status and prospects of renewable energy for combating global warming. *Energy Economics.* 2011. Volume 33. Issue 4. P. 584–593.

China's Policies and Actions for Addressing Climate Change. Information Office of the State Council. The People's Republic of China. Beijing, November 2011.

DECC Public Attitudes Tracker – Wave 10. Department of Energy & Climate Change. Summary of key findings. London. 2014. August.

Zimmermann J.-R. Hindernisseaufdem Wegins Zeitalter der Erneuerbaren. *Internationale Politik*. 2011. № 9. P. 60–65.

References

Arent D.J., Wise A., Gelman R. The status and prospects of renewable energy for combating global warming. *Energy Economics.* 2011. Volume 33, Issue 4. P. 584–593. In English

Buchnev O. A., Margolin A. M. Law-making: regulatory impact assessment. *Problemy teorii i praktiki upravleniya.* 2014. № 1. P. 14–21. In Russian

China's Policies and Actions for Addressing Climate Change. Information Office of the State Council. The People's Republicof China. Beijing, November 2011. In English

DECC Public Attitudes Tracker – Wave 10. Department of Energy & Climate Change. Summary of key findings. London. 2014. August. In English

Kireeva A.V. Renewable energy sources for remote territories. *Ecologiya i pravo*. 2014. №2. P. 38–39. In Russian

Leshchenko S. V. The main factors in the development of renewable energy sources in Germany. *Problemy sovremennoy economiki*. 2012. №2. P. 368–371. In Russian

Makarov A.A. World energetics and Eurasian energetic space. M.: Energoatomizdat, 1998. 315 p. In Russian

Porfiriev B. N. 'Green' economy: new trends and directions of development of the world economy / B. N. Porfiriev // Scientific works: Institute of national economic forecasting of RAS. 2012. V. 10. P. 9–33. In Russian

Toffler A. The third wave. Translated from English by K. Y. Burmistrov and others. M.: AST, 2009. 795 p. In Russian

Zimmermann Jörg-Rainer. Hindernisseaufdem Wegins Zeitalter der Erneuerbaren. *Internationale Politik*. 2011. № 9. P. 60–65.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-38-42

Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ СЕМЕНОВ, **аспирант кафедры государственного и муниципального управления Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, (410012, Российская Федерация, Саратов, ул. Московская, 164). E-mail: alvlsem@yandex.ru**

Аннотация: в статье рассматриваются особенности измерения трансакционных издержек, возникающих при разработке документов стратегического планирования на региональном уровне, а также исследовательские подходы к количественному измерению их объема. Для определения уровня таких издержек, необходимого для повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования в Саратовской области, автором был предложен и апробирован специальный алгоритм. В работе дано определение субъекта процесса стратегического планирования, деятельность которого сопряжена с трансакционными издержками, осуществлена их структурная декомпозиция. Проанализированы статистические данные по количественному объему трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области. Они были получены при опросе государственных служащих, участвующих в процессе разработки документов стратегического планирования. Представленный автором алгоритм измерения трансакционных издержек может применяться в качестве универсального подхода к определению объема возможных затрат, связанных с организацией процессов разработки стратегических документов в субъектах Российской Федерации. Предлагаемый подход к определению количественного объема трансакционных затрат является первым шагом к формированию методологии выявления и измерения издержек процесса стратегического планирования, нацеленной на повышение качества государственного менеджмента. Аналитический материал об объеме трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области, затраченных на разработку документов стратегического планирования, может быть полезен в практической деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, делающих акцент на оптимизации издержек.
Ключевые слова: государственный менеджмент, государственная служба, документы стратегического планирования, измерение трансакционных издержек, декомпозиция трансакционных издержек, трансформационные издержки, эффективность государственного управления

Статья поступила в редакцию 22 ноября 2018 года.

Семенов А.В. Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 38–42.

MEASUREMENT OF TRANSACTION COSTS IN THE DEVELOPMENT OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

ALEKSANDR V. SEMENOV, **post-graduate student of the Department of public administration Povolzhsky Institute of management named after P. A. Stolypin – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (164, ul. Moskovskaya, Saratov, Russian Federation, 410012). E-mail: alvlsem@yandex.ru**

Abstract: The article discusses the features of measuring transaction costs arising in the development of strategic planning documents at the regional level, as well as research approaches to the quantitative measurement of their volume. To determine the level of such costs necessary to improve the efficiency of the strategic planning system in the Saratov region, the author proposed and tested a special algorithm. The paper defines the subject of the strategic planning process, the activities of which are associated with transaction costs, carried out their structural decomposition. Statistical data on the quantitative volume of transaction costs of the Ministry of economic development of the Saratov region are analyzed. They were obtained in a survey of public servants involved in the process of developing strategic planning documents. The algorithm of measurement of transaction costs presented by the author can be applied as a universal approach to determination of the volume of the possible costs connected with the organization of processes of development of strategic documents in subjects of the Russian Federation. The proposed approach to determining the quantitative volume of transaction costs is the first step in the formation of a methodology for identifying and measuring the costs of the strategic planning process aimed at improving the quality of public management. Analytical material on the volume of transaction costs of the Ministry of economic development of the Saratov region, spent on the development of strategic planning documents, can be useful in the practice of the executive authorities of the Russian Federation, focusing on cost optimization.
Keywords: public management, public service, strategic planning documents, measurement of transaction costs, decomposition of transaction costs, transformational costs, effectiveness of public administration

The article was received on November 22, 2018.

Semenov A.V. Measurement of transaction costs in the development of strategic planning documents. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 38–42. In Russian

Введение

Организация и функционирование системы стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации связаны с определенным уровнем государственных затрат. В их числе издержки, возникающие при достижении компромисса между основными конкурирующими сторонами относительно формы и содержания стратегических документов, а также прохождения «информации по иерархическим уровням организации и внутрифирменного контроля» [Бельченко, Максимов, 2010. С. 64]. Применив постулаты неоинституциональной теории к рассматриваемым отношениям, можно определить такие затраты, как трансакционные издержки, направленные на обеспечение эффективного процесса разработки документов стратегического планирования [Семенов, 2017(b). С. 225].

В этих условиях существенное значение имеет оптимальный объем издержек. Однако на фоне многообразия их классификаций учеными еще не сформирован единый подход к решению проблемы их измерения [Dahlman, 1979. P. 148; Williamson, 1985. P. 20–21; Аузан, 2005. С. 46]. Оценка объема издержек характеризуется многозначностью содержания, разнородностью единиц измерения, а также «неявностью» некоторых их видов. Поэтому исследователи, занимающиеся данным вопросом, применяют авторские методы оценки, исходя из поставленной научной гипотезы. Наша задача состоит в том, чтобы найти общий механизм определения трансакционных издержек, возникающих в процессе разработки документов стратегического планирования.

Методы измерения трансакционных издержек

Первая попытка количественного измерения объема трансакционных издержек предпринята американскими исследователями Д. Уоллисом и Дж. Нортом, представившими свой подход к оценке динамики трансакционного сектора экономики США. Ученые разграничили трансформационный (производство и др.) и трансакционный (финансы, страхование, торговля) секторы экономики. Общий объем второго сектора был рассчитан как результат суммирования ресурсов и агрегированных зарплат трансакционных отраслей [Wallis, North, 1986. P. 100–115].

Впоследствии были предложены другие способы измерения трансакционных издержек. К их числу можно отнести метод «аналогичных переменных» [Karpoff, Walkling, 1988. P. 295–298; Bhushan, 1991. P. 350–360], подход Ф. Фабоцци, основанный на выделении двух частей: постоянной, легко измеряемой, но малозначительной (брокерские комиссии, налоги и трансфертные платежи), и переменной – издержки исполнения, включающие колебание цен и затраты времени, а также учет упущенных возможностей [Fabozzi, Focardi, Kolm, 2006. P. 275–300]. Необходимо отметить также подход, основанный на модели доходности ценных бумаг, которая отражает эффект трансакционных издержек на дневной доходности и охватывает случаи нулевой прибыли [Lesmond, Ogden, Trzcinka, 1999. P. 1115]. В некоторых исследованиях ученые уделяют внимание анализу времени, затраченного на ожидание принятия государственным органом тех или иных решений [Colby, 1990. P. 1184–1190]. Перечисленные подходы широко распространены в макроэкономических исследованиях, а также работах, посвященных оценке издержек в рамках отдельных коммерческих организаций.

При построении модели измерения трансакционных издержек при разработке документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации может использоваться следующий алгоритм действий, основанный на результатах исследования И.В. Кирьянова:

- Определение трансформационной и трансакционной частей в объеме затрат, связанных с разработкой документов.
- Определение субъектов процесса стратегического планирования, у которых могут возникать трансакционные издержки.
- Классификация издержек, их структурная декомпозиция.
- Количественное измерение трансакционных издержек [Кирьянов, 2015. С. 29].

Оценка потенциального объема затрат может проводиться с помощью методики стандартных издержек, разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации, где ключевыми единицами для расчета являются средняя заработная плата в регионе, количество трудочасов на подготовку материалов и проведение мероприятий[1]. В то же время оценка индивидуальных фондов рабочего времени государственных служащих, обеспечивающих процесс разработки документов стратегического планирования, может быть осуществлена с помощью изучения их планов работы и посредством опросов. Такой инструментарий использовался А. Горшковым и А. Мясниковым при исследовании вопроса нормирования численности сотрудников органов исполнительной власти [Горшков, Мясников, Хованов, 2009. С. 32].

Документы стратегического планирования и их разработка

Согласно существующим работам экспертов, для государственного стратегического планирования взаимодействие ключевых участников процесса в рамках разработки документов и определения ключевых целей носит характер трансакционных издержек. При этом затраты, не связанные с обеспечением эффективности при разработке документов стратегического планирования (к примеру, издержки, возникающие на этапе формирования текста конкретного документа),

1 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 сентября 2015 года № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 189207

Таблица. Декомпозиция трансакционных издержек процесса разработки документов стратегического планирования

Data chart. Decomposition of operational costs of strategic planning documents development process

Документ стратегического планирования	Вид трансакционных издержек		
	Издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования	Издержки организации и проведения публичных обсуждений	Издержки мониторинга и контроля качества исполнения поручений
Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	Издержки анализа федеральных сценарных условийфункционирования экономики. Издержки анализа основных параметров федерального прогноза. Издержки направления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, разработанных перечней показателей регионального развития. Издержки согласования показателей регионального развития. Издержки направления в органы местного самоуправления основных параметров прогноза. Издержки анализа разработанных органами местного самоуправления проектов прогнозов.	Издержки оповещения участников обсуждений. Издержки подбора и отбора участников обсуждений. Издержки на свод и учет поступивших предложений. Издержки материально-технического обеспечения проведения публичных обсуждений.	Издержки контроля сроков исполнения поручений. Издержки контроля качества предоставляемой информации.
Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	Издержки анализа предварительных и уточненных федеральных сценарных условий функционирования экономики. Издержки анализа предварительных и уточненных основных параметров федерального прогноза. Издержки направления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти проекта прогноза и параметров его разработки. Издержки согласования основных параметров прогноза. Издержки направления в органы местного самоуправления основных параметров прогноза. Издержки анализа разработанных органами местного самоуправления проектов прогнозов.		
Стратегия социально-экономического развития	Издержки согласования разделов стратегии, касающихся предметов совместного ведения федерации и региона. Издержки направления органам местного самоуправления информации, связанной с разработкой документов стратегического планирования муниципального уровня. Издержки анализа качества документов, подготовленных органами местного самоуправления.		
План по реализации стратегии социально-экономического развития	Издержки согласования плана по реализации стратегии с федеральными органами власти. Издержки согласования плана по реализации стратегии с органами местного самоуправления.		

следует относить к смежной с трансакционными издержками категорией расходов – трансформационным издержкам.

Ранее нами был определен подход к классификации трансакционных издержек, возникающих вне зависимости от вида разрабатываемого стратегического документа:

- издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования;
- издержки организации и проведения публичных обсуждений;
- издержки мониторинга и контроля над качеством исполнения органами власти области поручений, выданных в процессе разработки документов стратегического планирования [Семенов, 2017(a). С. 600; Семенов, 2017(b). С. 225].

В рамках настоящего исследования модель ориентирована на трансакционные издержки, возникающие у Министерства экономического развития Саратовской области. Их декомпозиция произведена с учетом видов документов стратегического планирования, уполномоченным на разработку которых является указанный орган исполнительной власти (см. **таблицу**)[2].

В связи с отсутствием официальной статистической информации о трудозатратах сотрудников Министерства экономического развития Саратовской области на разработку таких документов, был проведен опрос, в котором приняло участие 50 респондентов (государственных гражданских служащих министерства, трудовая деятельность которых связана с социально-экономическим развитием региона). В рамках исследования собирались данные о количестве времени, затраченном служащими на взаимодействие с федеральными и отраслевыми органами исполнительной власти региона, органами местного самоуправления, а также на организацию публичных обсуждений документа стратегического планирования (с учетом его вида и предложенной классификацией трансакционных издержек).

Вопросы, касающиеся издержек согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, включали специальные направления. Так, для прогнозов социально-экономического развития важной характеристикой было количество времени, затраченного на анализ сценарных условий и параметров федеральных прогнозов; для стратегии – количество времени, затраченного на формирование плана разработки документа. При этом вопрос о временных затратах на организацию публичных обсуждений документа стратегического планирования был детализирован с учетом декомпозиции соответствующего вида издержек:

- временные затраты на отбор экспертов для участия в публичном обсуждении;
- временные затраты на оповещение участников этого обсуждения;
- временные затраты на свод предложений по итогам публичного обсуждения.

Необходимо отметить, что оценка материально-технических издержек организации и проведения публич-

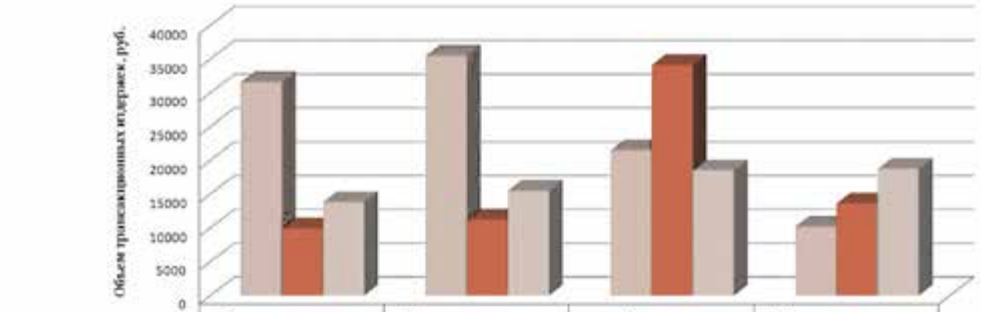
2 Постановление Правительства Саратовской области от 22 декабря 2014 года № 698-П «О плане подготовки документов стратегического планирования Саратовской области, предусмотренных Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: http://docs.cntd.ru/document/467705152

ных обсуждений в рамках опроса не производилась, так как требует отдельной методологии количественной оценки в связи с разнообразием форм обсуждений.

В результате проведенного опроса в выборку для анализа попали 10 респондентов – сотрудников органа исполнительной власти региона, непосредственно участвующих в разработке стратегических документов. Общий объем трудозатрат Министерства экономического развития Саратовской области на разработку документов стратегического планирования составил 1 100 часов.

Рисунок. Количественная структура трансакционных издержек, возникающих в процессе разработки документов стратегического планирования

Figure. Quantitative structure of transaction costs arising in the process of developing strategic planning documents



	Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	Стратегия социально-экономического развития	План по реализации стратегии социально-экономического развития
Издержки баланса	31622	35513	21533	10242
Издержки обсуждения	9986	11215	34156	13656
Издержки мониторинга	13869	15576	18563	18776

Для определения объема трансакционных издержек в денежном эквиваленте была использована следующая формула:

$$X = \sum x_{ij} \times w_ч \,, \qquad (1)$$

где x_{ij} – оценка временных затрат ***i***-ого респондента на ***j***-ый процесс,

$w_ч$ – часовая оплата труда государственного служащего, рассчитываемая по формуле:

$$w_ч = \frac{w_{ср} \times 12 \text{ месяцев}}{h_{2016}} \,, \qquad (2)$$

где $w_{ср}$ – средняя оплата труда государственного служащего в Саратовской области (расчет производился на основе данных Министерства финансов Саратовской области: в 2016 году (год разработки документов стратегического планирования) средняя заработная плата государственных служащих составляла – 35 100 руб.[3]), h_{2016} – количество рабочего времени в часах (2016 год – 1 974 часов[4]).

В результате расчетов величина почасовой оплаты труда государственного служащего была принята равной 213 руб. 37 коп. Общий объем трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области на разработку документов стратегического планирования составил 234 707 руб. Их количественная структура представлена на **рисунке**.

3 Средняя оплата труда государственного служащего в Саратовской области: http://www.vzsar.ru/news/2017/01/27/minfin--srednyaya-zarplata-saratovskih-gosslyjaschih-sostavlyaet-35-tysyach-ryblei.html

4 Производственный календарь на 2016 год: http://www.garant.ru/calendar/buhpravo/2016

Заключение

Издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования составляют более половины общего объема трансакционных издержек при формировании долгосрочного и среднесрочного прогнозов социально-экономического развития. Затраты на организацию и проведение публичных обсуждений наиболее востребованы при разработке стратегии социально-экономического развития. В то же время издержки мониторинга и контроля качества исполнения поручений органами власти характеризуют процесс разработки плана по реализации стратегии социально-экономического развития. Представленный аналитический материал об объеме трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области, затраченных на разработку документов стратегического планирования, может быть полезен в практической деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, делающих акцент на оптимизации издержек. Предлагаемый подход к определению количественного объема трансакционных затрат является первым шагом к формированию методологии выявления и измерения издержек процесса стратегического планирования в Российской Федерации, нацеленной на повышение качества государственного менеджмента.

Литература

Аузан А.А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2005.

Бельченко С.В., Максимов Д.А. Трансакционная теория, формы и методы корпоративного управления, издержки внутрифирменной координации, планирования и обмена. *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. 2010. № 1. С. 58–66.

Горшков А., Мясников А., Хованов Н. Методика расчета определе-

ния численности государственных служащих. *Государственная служба*. 2009. № 4(60). С. 30–34.

Кирьянов И.В. Методика количественного измерения трансакционных издержек. *Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление*. 2015. № 4. С. 27–29.

Семенов А.В. Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Т. 9. № 4. С. 593–606.

Семенов А.В. Разработка документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации: трансакционные издержки. *Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: Экономика. Социология. Менеджмент.* 2017. Т. 7. № 2(23). С. 220–227.

Bhushan R. Trading costs, liquidity, and asset holdings. *Review of Financial Studies*. 1991. Vol. 4. P. 343–360.

Colby B. Transaction costs and efficiency in western water allocation. *American Journal of Agricultural Economics*. 1990. Vol. 72. P. 1184–1192.

Dahlman C.J. The problem of externality. *The Journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22. № 1. P. 141–162.

Fabozzi F.J., Focardi S.M., Kolm P.N. Financial modeling of the equity market: From CAMP to co-integration. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.

Karpoff M.K., Walkling R.A. Short term trading around ex-dividend days: Addition evidence. *Journal of Financial Economics*. 1988. Vol. 21. P. 291–298.

Lesmond D., Ogden J., Trzcinka Ch. A new estimate of transaction costs. *The Review of Financial Studies*. 1999. Vol. 12. № 5. P. 1113–1141.

Wallis J.J., North D.C. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970. *Long-term factors in American economic growth*. Ed. by S.L. Engerman and R.E. Gallman. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–162.

Williamson O.E. The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting. China Social Sciences Publishing House (reprinted from N.Y.: The Free Press, 1985).

References

Auzan A.A. Institutional economics: New institutional economic theory. M.: Infra-M, 2005. 415 p. In Russian

Belchenko S.V., Maksimov D.A. Transaction theory, forms and methods of corporate governance, the costs of intra-company coordination, planning and exchange. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie).* 2010. № 1. P. 58–66. In Russian

Bhushan R. Trading costs, liquidity, and asset holdings. *Review of Financial Studies.* 1991. Vol. 4. P. 343–360. In English

Colby B. Transaction costs and efficiency in western water allocation. *American Journal of Agricultural Economics.* 1990. Vol. 72. P. 1184–1192. In English

Dahlman C.J. The problem of externality. *The Journal of Law and Economics.* 1979. Vol. 22. № 1. P. 141–162. In English

Fabozzi F.J., Focardi S.M., Kolm P.N. Financial modeling of the equity market: From CAMP to co-integration. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006. 673 p. In English

Gorshkov A., Myasnikov A., Khovanov N. The method of calculating the determination of the number of civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2009. № 4(60). P. 30–34. In Russian

Karpoff M.K., Walkling R.A. Short term trading around ex-dividend days: Addition evidence. *Journal of Financial Economics*. 1988. Vol. 21. P. 291–298. In English

Kiryanov I.V. Methods of quantitative measurement of transaction costs. *Izvestiya Dalnevostochnogo federalnogo universiteta. Ekonomika i upravlenie*. 2015. № 4. P. 27–29. In Russian

Lesmond D., Ogden J., Trzcinka C. A new estimate of transaction costs. *The Review of Financial Studies*. 1999. Vol. 12. № 5. P. 1113–1141. In English

Semenov A.V. Costs of organizing and conducting public discussions in the development of strategic planning documents at the level of subjects of the Russian Federation. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya).* 2017. Vol. 9. № 4. P. 593–606. In Russian

Semenov A.V. Development of strategic planning documents at the level of subjects of the Russian Federation: transaction costs. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Series: Economy. Sociology. Management.* 2017. Vol. 7. № 2(23). P. 220–227. In Russian

Wallis J.J., North D.C. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970. Long-term factors in American economic growth. Ed. by Engerman S. L. and Gallman R. E.. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–162. In English

Williamson O.E. The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting. China Social Sciences Publishing House (reprinted from N.Y.: The Free Press, 1985). In English

ЧТО ЧИТАТЬ

Попков С.Ю., Сафонов А.Л., Смирнов В.М. Стратегическое планирование в системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.
М.: Дашков и К°, 2018. 172 с.

В монографии рассматриваются вопросы повышения эффективности государственного управления в целях ускоренного и, прежде всего, устойчивого социально-экономического развития страны, повышения благосостояния граждан и их безопасности, обеспечения стабильного развития общества, снижения сильной дифференциации. Авторами проведен всесторонний анализ функционирования системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации с начала административной реформы с марта 2004 по июнь 2016 г. в контексте принятия и начала реализации Федерального закона №172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Выявлены основные недостатки и проблемы, приводящие к снижению эффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти и, как следствие, снижению уровня государственного управления в целом. Сформулированы принципы и предложены основные меры по повышению эффективности системы государственного управления. Для научных и управленческих работников.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-43-49

Последствия международной налоговой оптимизации для макроэкономики Российской Федерации

ВАДИМ НИКОЛАЕВИЧ ЗАСЬКО, доктор экономических наук, профессор, декан
Факультет налогов и налогообложения Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский пр-т, д.51/1). E-mail: zasko@ranepa.ru
ГЕОРГИЙ ПАВЛОВИЧ ЧАМУРЛИЕВ, аспирант
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: tsageo515@gmail.com

Аннотация: В статье исследованы основные макроэкономические последствия применения инструментов международной налоговой оптимизации, используемых российскими корпорациями. Большое значение в изучении проблемы современных низконалоговых юрисдикций имеет цель их применения российскими корпорациями. Если такие юрисдикции выступают в качестве механизма законного налогового планирования и привлечения капитала, то их функционирование можно охарактеризовать как легитимный процесс получения частной выгоды двустороннего порядка с помощью притока дополнительных инвестиций для экономического роста страны (в то время как инвесторы используют преимущества офшора для налогового планирования). Однако существуют и другие цели для международной налоговой оптимизации: вывод капиталов, нелегитимный уход от налогов, выведение капиталов, полученных нелегальным путем. Задача данной статьи сводится к оценке основных тенденций выведения капитала из России и его значимости для российской макроэкономики. В работе показано, что несовершенство налогового регулирования в Российской Федерации, а также недостатки макроэкономической политики привели к обострению проблемы легального и нелегального оттока капитала. Из-за недостатков налоговой системы России капиталы вывозятся из страны в низконалоговые юрисдикции.
Ключевые слова: международная налоговая оптимизация, офшорные юрисдикции, офшорные схемы, отток капитала, прямые иностранные инвестиции, инвестиционный климат, налоговые «гавани»

Статья поступила в редакцию 30 апреля 2019 года.

Засько В.Н., Чамурлиев Г.П. Последствия международной налоговой оптимизации для макроэкономики Российской Федерации. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 43–49.

CONSEQUENCES OF THE USE OF INTERNATIONAL TAX OPTIMIZATION FOR THE MACROECONOMICS OF THE RUSSIAN FEDERATION

VADIM N. ZASKO, Vadim N. Zasko, Dr. Sci. (Economics), Professor, Dean,
Department of Taxes and Taxation, Financial University under the Government of the Russian Federation (Leningradsky pr-t, 51/1, Moscow, Russian Federation 125993). E-mail: zasko@ranepa.ru
GEORGY P. CHAMURLIEV, post-graduate student
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: tsageo515@gmail.com

Abstract: The article examines the main macroeconomic implications of using international tax optimization tools used by Russian corporations. Of great importance in studying the problems of modern low-tax jurisdictions is the purpose of their use by Russian corporations. If such jurisdictions act as a mechanism for legal tax planning and raising capital, their operation can be described as a legitimate process of obtaining private benefits from the bilateral order through the inflow of additional investments for the country's economic growth (while investors use the advantages of offshore tax planning). However, there are other goals for international tax optimization: withdrawal of capital, illegitimate tax evasion, withdrawal of capital obtained illegally. The purpose of this article is to assess the main trends of capital outflow from Russia and its importance for the Russian macroeconomics. The paper shows that the imperfection of tax regulation in the Russian Federation, as well as the shortcomings of macroeconomic policy have led to the aggravation of the problem of legal and illegal capital outflow. Due to the shortcomings of the Russian tax system, capital is exported from the country to low-tax jurisdictions; there is an active outflow, which negatively affects the domestic macroeconomics. There is a wide variety of schemes of capital withdrawal from Russia.
Keywords: international tax optimization, offshore jurisdictions, offshore schemes, capital outflows, foreign direct investment, investment climate, tax heavens

The article was received on April 30, 2019.

Zasko V.N., Chamurliev G.P. Consequences of the use of international tax optimization for the macroeconomics of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 43–49. In Russian

Введение

Специфика современной российской макроэкономики определяется тем, что российские предприятия нередко используют офшорные зоны для минимизации своей налоговой нагрузки, что приводит к необоснованному обогащению как отдельных госслужащих, так и представителей бизнеса. В таких ситуациях проигрывает и государство, и национальная экономика в целом. Наиболее значимыми последствиями широкого распространения различных офшорных схем являются потери из государственного бюджета, отток капитала и непроверенные источники иностранных инвестиций в российскую экономику.

Существует большое разнообразие схем выведения капитала из России, однако основная их часть реализуется через офшорные юрисдикции [Аджиева, Ушаков, Блохина, 2017. С. 31–32]. Наиболее крупные компании России, составляющие основу рейтинга РБК, демонстрируют в этом вопросе следующую статистику (см. **таблицу**): 239 компаний зарегистрировано в России, а 221 компания – за рубежом. При этом из 239 компаний – 87 государственных, поэтому для последних не существует возможности выбора места регистрации. Оставшиеся 152 компании зарегистрированы на территории Российской Федерации. Таким образом, большая часть организаций имеет регистрацию на территории зарубежных юрисдикций. При этом величина общей выручки корпораций на территории России в 2014 году составила 32,47 трлн руб., а выручка компаний, зарегистрированных за пределами нашей страны, – 23,57 трлн руб. Все это свидетельствует о неблагоприятном инвестиционном климате в современной российской макроэкономике вследствие необоснованно высокой налоговой нагрузки на российские компании.

Таблица. Число и общий объем капитала российских компаний (на начало 2015 года, млрд долл.)*

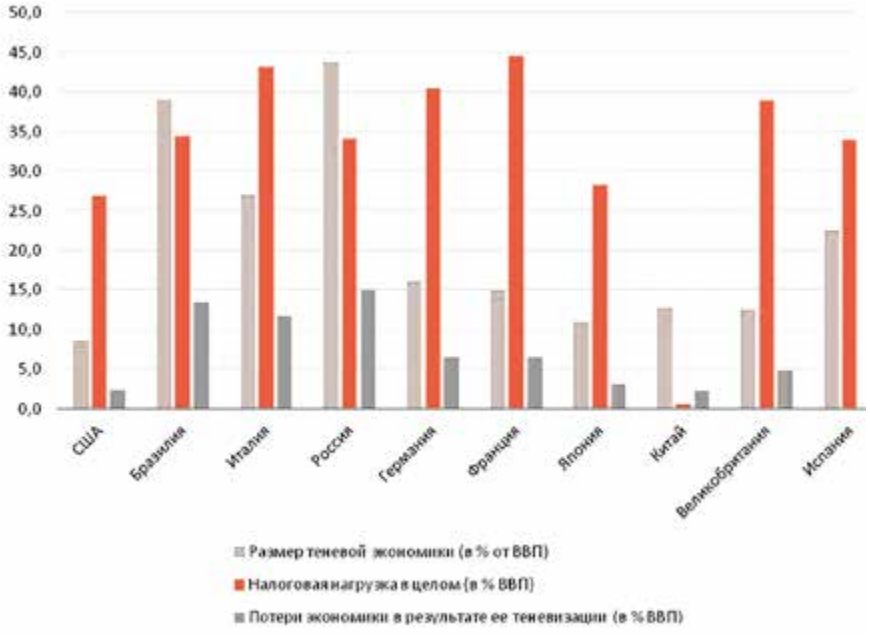
Data chart. Number and total capital of Russian companies (at the beginning of 2015, billions of dollars)

Локализация регистрации	Число российских компаний	Величина капитала, млрд долл.
Зарегистрированных на территории Российской Федерации:		
Россия	239	32 474,7
Всего	**239**	**32 474,7**
Зарегистрированных за рубежом:		
Кипр	136	9 054,1
Нидерланды	21	1 979
Великобритания	5	703
Люксембург	7	551,7
Бермудские острова	5	940,4
Британские острова	14	1 275,8
Гибралтар	2	685,8
Другие иностранные юрисдикции	31	8 377,6
Всего	**221**	23 567,4

* Составлено на основе данных информационного агентства «РБК», взятых с официального сайта: https://www.rbc.ru

Рисунок 1. Топ-10 стран по величине налоговых потерь экономики (в процентах от валового внутреннего продукта)*

Figure 1. Top 10 countries in terms of tax losses of the economy (as a percentage of gross domestic product)



* Данные для диаграммы рассчитаны на основе статистических сведений международной организации «Tax Justice Network»: https://www.taxjustice.net

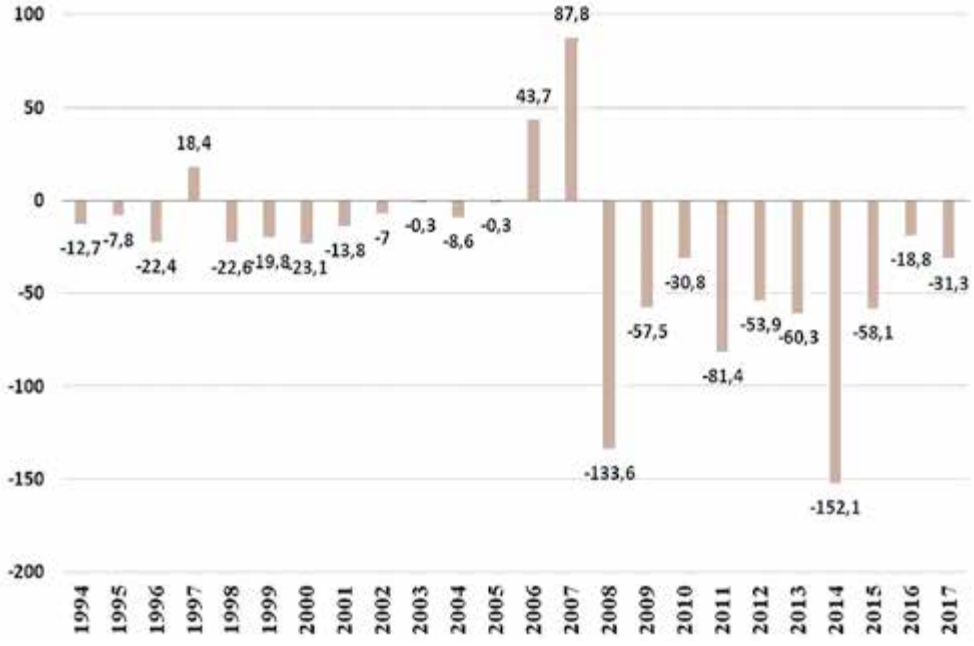
Офшорные юрисдикции и отток капитала

Исследования международной некоммерческой организации «Tax Justice Network» показывают, что значение величины накопленного объема российского капитала в офшорных юрисдикциях за период 1990–2010 годов было равно 798 млрд долл., а к концу 2014 года составило 1,3 трлн долл.[1]. По этому индикатору Россия стабильно

1 *Shaxson N.* More than $12 trillion stuffed offshore, from developing countries alone. *Tax Justice Network.* 2016. May 9: https://www.taxjustice.net/2016/05/09/17103

Рисунок 2. Чистый ввоз (+) / вывоз (-) капитала частным сектором из России в 1994–2017 годах, млрд долл.*

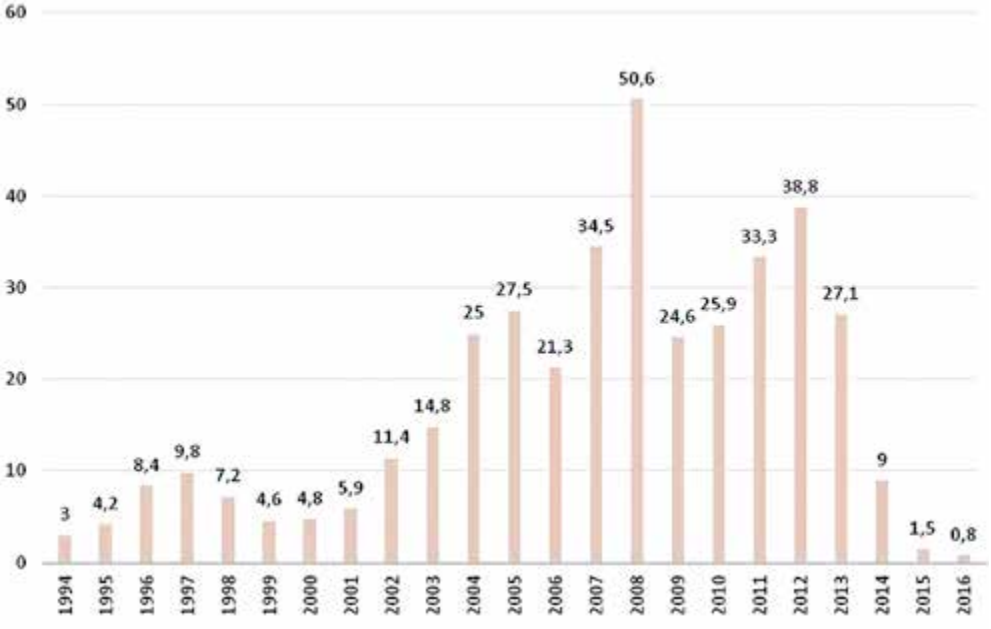
Figure 2. Net import (+) / export (-) of capital by the private sector from Russia in 1994-2017, billions of dollars.



* Составлено на основе данных Центрального Банка Российской Федерации. Чистый ввоз / вывоз капитала частным сектором (по данным платежного баланса Российской Федерации): https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/bop/outflow.xlsx

Рисунок 3. Динамика «сомнительных» операций в общей структуре оттока капитала из России, млрд долл.*

Figure 3. Dynamics of "doubtful" operations in the total capital outflow from Russia, billions of dollars.



* Составлено автором на основе данных Центрального Банка Российской Федерации: www.cbr.ru

занимает второе место в мире (после Китая). При этом обращается внимание на то, что мотивацией для вывоза капитала в низконалоговые юрисдикции является не только налоговая нагрузка на экономику в целом, но и масштабы теневой экономики, уровень коррупционной активности [Звонова, Кузнецов, 2017. С. 70–76; Комарова, 2017. С. 40–42; Zucman, 2015. P. 45–142]. Офшорные схемы используются не только для снижения налоговой нагрузки, но и для отмывания денег, полученных преступным путем, и мошенничества. Так, мы видим на **рисунке 1**, что для России величина экономических потерь (в процентах от величины валового внутреннего продукта) в результате ее теневизации является одной из самых значительных в мире, в то время как уровень налоговой нагрузки на экономику не самый высокий.

По данным Центрального Банка Российской Федерации, за 2010–2017 годы отток капитала из России составил 486,7 млрд долл. (**рисунок 2**). Основную массу капитала вывезли коммерческие банки через офшорные юрисдикции.

Анализируя динамичную структуру оттока капитала, нужно отметить, что с начала 1990-х годов в ней преобладают так называемые «сомнительные» операции, под которыми Банк России подразумевает, прежде всего, сле-

дующие категории финансовых потоков: а) экспортная выручка, не полученная в срок; б) платежи, связанные с авансированием импорта; в) переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами, кредитами и др. С начала 1990-х годов и в течение более чем 15 лет объем «сомнительных» операций увеличивался весьма быстрыми темпами (**рисунок 3**). Максимальная его величина была достигнута в 2008 году, а максимальный накопленный за весь этот период совокупный объем составил 51 млрд долл. (38% от общей величины оттока капитала в 2008 году). При этом наибольший и стремительный рост количества «сомнительных» операций пришелся на нулевые годы: так, в период с 2001 по 2012 год их накопленная общая величина превысила аналогичное значение за период 1994–2001 годов в 9 раз.

С 2015 года по настоящее время Центральному Банку Российской Федерации удалось добиться значительного снижения этого показателя (путем отзыва лицензий у тех коммерческих банков, деятельность которых была включена в теневой сектор экономики), но, по мнению экспертов, в 2017–2018 годах, во-первых, потоки сомнительных операций перетекли в другие секторы теневой экономики; во-вторых, были разработаны новые схемы вывода денег в офшоры[2].

Одной из самых распространенных «сомнительных» схем вывоза капитала из нашей страны является оплата фиктивных контрактов по экспорту товаров. В 2013 году общая величина подобных платежей по экспортным договорам с офшорными контрагентами составила 88 млрд руб., а за первую половину 2014 года – 67 млрд руб. В целом взаимодействие с такими контрагентами в общей структуре внешней торговли России занимает значительное место. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, доля экспортных транзакций с офшорными юрисдикциями в общей величине российского экспорта в 2013 году составляла 47,5%, в первой половине 2014 года – 51%.

Таким образом, отток капитала через офшорные юрисдикции оказывает значительное негативное влияние на российскую макроэкономику. Также государство несет убытки за счет недополученных налоговых сборов, что приводит к неустойчивости и неэффективности функционирования всей макроэкономической системы страны.

Рисунок 4. Доля накопленных прямых иностранных инвестиций из России за рубеж (по странам) в общем объеме иностранных инвестиций из России на 1 января 2018 года*

Figure 4. The share of accumulated foreign direct investment from Russia abroad (by country) in total foreign investment from Russia as of January 1, 2018

* Составлено автором на основе данных Центрального Банка Российской Федерации: Прямые инвестиции в Российскую Федерацию. Центральный Банк Российской Федерации, 2018: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs

Прямые иностранные инвестиции и международная налоговая оптимизация

Большое количество российских бизнес-структур учреждается за границей, и их зарубежные активы продолжают расти, способствуя дополнительному оттоку капитала из России. Юридически кредитование фирм российского происхождения, зарегистрированных в иных государствах, отображается по документам как кредитование нерезидентов. Покупка облигаций отечественного бизнеса российскими банками (облигации выпускают проектные офшорные компании) с 2010 года считается популярным методом корпоративного финансирования и является, по сути, приобретением зарубежных активов, способствующим выводу средств за рубеж.

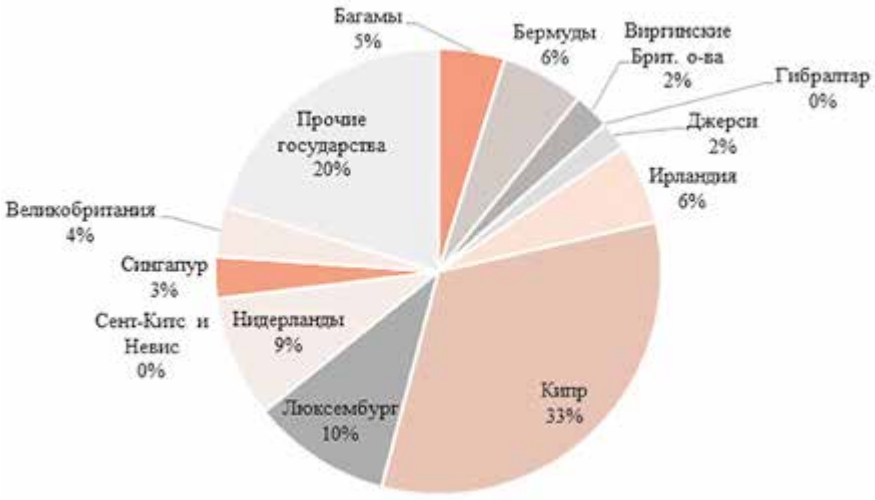
Данные Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования показывают, что в 2016 году 25% всего «чистого» оттока капитала из России пришлись на долю трех самых крупных государственных банков[3]. В то же время к 1 сентя-

2 *Безчастная М.* Валить из России: олигархи нашли новые схемы вывода денег. *Свободная пресса.* 4 мая 2018 года: http://svpressa.ru/economy/article/199419/?rss=1

3 *Солнцев О.Г.* Макрофинансовые аспекты структурно-инвестиционной политики в целях восстановления и обеспечения устойчивости экономического роста в России. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. М., 2016: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Presentations/Soln/INP2016.pdf

Рисунок 5. Доля накопленных прямых иностранных инвестиций в Россию (по странам) в общем объеме иностранных инвестиций в Россию из-за рубежа на 1 января 2018 года*

Figure 5. The share of cumulative direct foreign investments to Russia (by countries) in total volume of foreign investments to Russia from abroad on January 1, 2018



* Составлено автором на основе данных Центрального Банка Российской Федерации: Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs

Российская инвестиционная статистика свидетельствует о значительной роли офшорных государств как реципиентов российских капиталов. Так, на дату 1 января 2018 года от общего объема прямых иностранных инвестиций из России 81% приходится на такие офшорные государства, как Багамы, Бермуды, Виргинские Британские острова, Джерси, Доминика, Доминиканская Республика, Мальта, Монако, Объединенные Арабские Эмираты, Острова Кайман, Кипр, Нидерланды, Сингапур, Великобритания, Швейцария (**рисунок 4**). При этом, если мы рассмотрим динамику этой доли на протяжении периода с 2014 по 2018 годы, то она лишь только в 2015 году достигла 76% (вероятно, в связи с процессами девальвации рубля, имевшими значительное место в 2014 году), а в остальные годы составляет стабильно более 80%.

бря 2016 года в общей массе ссудных задолженностей нерезидентов перед Сбербанком России 87% кредитов приходится на компании, реализующие свой бизнес на территории Российской Федерации. Представленные данные подтверждают неоспоримое влияние офшоров на деятельность российского бизнеса. Причем речь не всегда идет о скрытой деятельности корпораций, несмотря на то, что в 2016 году в тень отошло около 35% от чистого оттока капитала.

Часто несовершенство институциональной среды и неблагоприятный инвестиционный климат в нашей стране вынуждают компании выбирать для регистрации зарубежные страны. Банкам становится выгоднее кредитовать нерезидентов (например, когда сделка заключается на Кипре, ценные бумаги можно изъять по прошествии всего трех дней, а в России на это может уйти более года). Увеличившийся объем сделок РЕПО помогает Центральному банку Российской Федерации сдерживать процентные ставки и служит источником кредитования банками фирм-нерезидентов.

Итогом четвертого квартала 2016 года стал ощутимый отток капитала на фоне усиления притока, и это при одновременном увеличении значений по статье платежного баланса «Чистые ошибки и пропуски», то есть при возрастании сумм тех средств, которые не смогли быть учтены статистикой Банка России. Таким образом, поддерживается непрозрачность деятельности, осуществляемой посредством офшорных каналов.

Данные Центрального Банка Российской Федерации по прямым иностранным инвестициям в Россию относительно стран-партнеров наглядно демонстрируют, что офшорные зоны из года в год берут на себя более 80% таких инвестиций. Это означает, что фактически иностранными они не являются, поскольку это инвестиции российских компаний, зарегистрированных в низконалоговых юрисдикциях. Так, на рисунке мы видим, что в общем объеме таких инвестиций в российскую экономику (по состоянию на 1 января 2018 года) 80% от их общего объема приходится на наиболее популярные у российского предпринимательского сектора офшоры: Багамы, Бермуды, Виргинские Британские острова, Гибралтар, Джерси, Ирландия, Кипр, Люксембург, Нидерланды, Сент-Китс и Невис, Сингапур, Великобритания. Если мы рассмотрим в динамике долю только этой группы стран в общем объеме прямых иностранных инвестиций в Россию, то увидим, что за период с 2010 по 2018 год их доля остается стабильной и составляет 80% (**рисунок 5**).

Налоговые «гавани»: риски создания криминальных кредитно-финансовых механизмов

Из большого количества офшорных зон классического образца наиболее востребованными в среде российского бизнеса остались лишь Сент-Китс и Невис и Британские Виргинские острова в Карибском бассейне. Пример Кипра показывает, что в

результате подписания в 2010 году соглашения об избежании двойного налогообложения, эта офшорная зона уже не может считаться полноценно «классической». Исторически так сложилось, что Кипр был достаточно популярной офшорной юрисдикцией среди отечественного бизнеса, но сейчас, в соответствии с принятым двусторонним соглашением и внесенными изменениями, налоговые льготы в этой стране ограничены, и, кроме того, предусматривается обмен информацией между Кипром и Россией.

Такие европейские страны, как Люксембург, Швейцария, Австрия, Нидерланды и Великобритания, строго говоря, не являются офшорными зонами, но вместе с тем они нередко включаются в офшорные схемы российских предпринимателей ввиду предоставления этими государствами различных налоговых послаблений.

Основные закономерности возникающей при этом цепочки следующие: существует структура в финансовом центре, связанная с фирмой из офшора, с которым у него есть договор об отмене двойного налогообложения. Данная структура выступает как «проводящая компания» при взаимодействии офшора и компании из России. Это приобретает большое значение в таких ситуациях, когда у России не подписано соглашение об избежании двойного налогообложения со страной – местом регистрации офшорной компании.

Можно спрогнозировать дальнейшую популяризацию и востребованность подобных схем из-за ужесточения мер контроля над деятельностью налоговых «гаваней» и нежелания российского бизнеса взаимодействовать с офшорами напрямую (возможность проводить операции с участием более респектабельных финансовых центров). Но, с экономической точки зрения, инвестиции такого характера ничем не отличаются от сокрытия капитала путем вывоза и уклонения от налогообложения. Согласно определению, инвестирование означает вложение в объекты предпринимательской или другой активности с целью получения прибыли и достижения различных полезных результатов. Но, как видно из приведенных ранее примеров инвестиционных вложений капитала, большинство из них имеют только спекулятивные характеристики и не служат повышению эффективности реальных бизнес-процессов.

Замыкающим звеном рассматриваемой цепочки является возвращение капитала в том или ином объеме в Россию. При анализе географической структуры поступающих в страну иностранных инвестиций обнаруживается неслучайное офшорное происхождение поставщиков капитала. На долю офшорных территорий – Кипра и Виргинских островов – в общем потоке накопленных инвестиций приходится 26%. За первый квартал 2017 года доля этих государств в общем объеме поступивших инвестиций составила уже 12%. Значительная доля инвестирования приходится на финансовые центры, такие как Великобритания, Люксембург, Нидерланды и Ирландия. Российскому бизнесу при реализации офшорных схем очень удобно пользоваться «проводящими» компаниями из крупных финансовых центров. Из этого следует, что доля таких центров в общей сумме накопленных инвестиций в России к концу ноября 2017 года составила примерно 39%, а в общем объеме поступивших в страну инвестиций за первый квартал 2017 года – около 29%.

Долевая статистика обнаружила тенденцию среди российских структур к осторожному подходу при использовании открытых налоговых схем, а также к активному обращению компаний из неофшорных, но авторитетных стран в промежуточные звенья. Сам факт того, что свыше 50% всех инвестиций в финансовый сектор поступает в Россию из Люксембурга, Швейцарии или Кипра, является достаточно показательным и только подтверждает наличие обращений отечественного бизнеса к перечисленным юрисдикциям в ходе выстраивания финансовых структур и проведения коммерческих операций.

О доле реальных инвестиций неофшорного происхождения, с учетом представленной статистики, можно сказать следующее: в первом квартале 2017 года она составила не более одной четверти от общего объема. Неблагоприятный инвестиционный климат в России отпугивает иностранных инвесторов с незапятнанной финансовой репутацией из Японии, Китая, Германии и США; они крайне сдержаны в желании вкладывать капиталы в нашу экономику. Эти негативные тенденции ведут к потерям стратегически важных партнеров, среди которых, например, транснациональные компании. Нельзя не учитывать опасности слияния частных внутренних капиталов со средствами из офшорных территорий, имеющими возможное криминальное прошлое, в рамках совместных проектов. Это может привести к интенсификации оборота сомнительных инвестиций.

Наличие подобных диспропорций характерно не только для нашей страны. В течение последних десяти лет почти половина прямых инвестиций в Индию поступила с островного государства Маврикий[4]. Организация экономического сотрудничества и развития, оценивая ситуацию, утверждает, что в глобальном плане свыше половины всех финансовых и торговых международных транзакций проходит через налоговые «гавани».

Убедительные данные приводят сотрудники главного управления экономической безопасности

4 *Gravelle G.* Tax Havens: international tax avoidance and evasion. Congressional Research Service. January 15, 2015: https://fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf

Министерства внутренних дел Российской Федерации [Палишкина, 2018. С. 974–977; Шестакова, Десинова, 2018. С. 48–49]. Известно, что ключевую роль в выводе теневого капитала играют транзитные банки, предоставляющие незаконные финансовые услуги, в том числе по обналичиванию и легализации доходов нелегитимного характера. Ранее пояснялось, как эти банки-операторы, замалчивая информацию о конечных получателях и отправителях денежных средств, аккумулируют деньги, а затем перечисляют их на счет нерезидентов в офшорах или в обналичивающие банковские институты.

Наиболее часто выводятся так называемые «откаты» в сфере государственного заказа, а иногда – похищенные из бюджета денежные средства. Проанализировав материалы уголовных дел коррупционного характера, можно выявить частое пользование услугами специалистов из криминальных формирований, специализирующихся на банковском секторе, для создания криминальных кредитно-финансовых механизмов и сокрытия следов преступлений. Перечень наиболее характерных способов хищения денежных средств для фирм-однодневок, в том числе офшорных, обширен и включает в себя следующие способы:

- перевод средств по договорам продажи или купли ценных бумаг, не обращающихся при этом на реальном рынке;
- перевод средств по фиктивным внешнеторговым контрактам;
- возврат или предоставление займов якобы полученных ранее кредитов;
- перечисление дивидендов в качестве выплаты;
- перевод российскими компаниями финансовых средств на свои счета и счета других российских организаций, которые открыты в иностранных банках;
- перечисление по контрактам авансовых платежей;
- переводы по агентским договорам между нерезидентами и резидентами.

Заключение

По разным оценкам, в российских базах данных числится свыше тринадцати тысяч участников рынка незаконного вывода денег. Средняя сумма, фигурирующая в одной операции, на сегодняшний день составляет порядка 250–400 тыс. долл. К сожалению, установить коррупционное или криминальное происхождение активов практически невозможно, поскольку отток средств максимально засекречен и осуществляется через подставных лиц. Данные, свидетельствующие об использовании офшорных зон не только бизнесом, но и властью (не с целью оптимизировать налоговую базу и тем более не в рамках международного налогового планирования), говорят сами за себя. Следует еще раз подчеркнуть, что проблема не является локальной, а имеет отношение ко всей коррумпированной составляющей российской экономики в целом. Вина за подобные последствия использования офшорных зон лежит на недобросовестных участниках процесса. Это во многом дискредитирует феномен налоговых «гаваней» с их перспективами и уникальными возможностями для ведения бизнеса.

Литература

Аджиева А.Ю., Ушаков И.А., Блохина Ю.И. Легальные способы вывода денежных средств в офшоры. *Современные научные исследования и разработки*. 2017. № 7(15). С. 31–33.

Звонова Е.А., Кузнецов А.В. Наднациональные подходы к регулированию глобальных финансовых дисбалансов. *Мировая экономика и международные отношения.* 2017. Т. 61. № 6. С. 67–76.

Комарова Д.А. Корпоративное международное налоговое планирование. *Научная дискуссия: инновации в современном мире.* 2017. № 10(69). С. 40–43.

Палишкина О.В. Выявление и документирование преступлений, связанных с незаконным возмещением из бюджета налога на добавленную стоимость при внешнеэкономических операциях. *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 1(90). С. 973–977.

Шестакова Н.Н., Десинова Е.О. Проблемы налогообложения, связанные с функционированием фиктивных фирм. *Евразийский союз ученых*. 2018. № 4–6(49). С. 47–49.

Zucman G. The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens. Chicago: University of Chicago Press, 2015. 200 p. In English

References

Adzhieva A.Y., Ushakov I.A., Blokhina Y.I. Legal ways to withdraw funds offshore. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i razrabotki.* 2017. № 7(15). P. 31–33. In Russian

Komarova D.A. Corporate international tax planning. *Nauchnaya diskussiya: innovatsii v sovremennom mire.* 2017. № 10(69). P. 40–43. In Russian

Palishkina O.V. Detection and documentation of crimes related to the illegal reimbursement from the budget of the value added tax in foreign trade operations. *Ekonomika i predprinimatelstvo*. 2018. № 1(90). P. 973–977. In Russian

Shestakova N.N., Desinova E. O. Tax issues related to the operation of fictitious firms. *Evraziisky soyuz uchenykh.* 2018. № 4–6(49). P. 47–49. In Russian

Zucman G. The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens. Chicago: University of Chicago Press, 2015. 142 p. In English

Zvonova E.A., Kuznetsov A.V. Supranational approaches to regulating global financial imbalances. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya.* 2017. Vol. 61. № 6. P. 67–76. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-50-57

Институциональные и организационные аспекты привлечения инвестиций в экономику региона

АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ЧЕШИН, **юрисконсульт**
АО «Корпорация развития Оренбургской области» (460006, Российская Федерация, Оренбург, ул. Цвиллинга, 14/1). E-mail: cheshin@sirius56.ru

Аннотация: Целью статьи является выявление институциональных и организационных аспектов привлечения инвестиций в экономику региона (на примере Оренбургской области) для улучшения инвестиционного климата и формирования эффективной политики с максимальным использованием различных источников финансирования. В работе поставлены следующие задачи: рассмотреть традиционно используемые в хозяйственной практике механизмы привлечения инвестиций в экономику региона; показать сильные и слабые стороны в управлении инвестиционной деятельностью в Оренбургской области с помощью сравнения выявленных стимулирующих и сдерживающих факторов инвестиционного развития региона. Также необходимо раскрыть роль института государственно-частного партнерства в привлечении инвестиций и обосновать возможные пути преодоления негативных тенденций развития регионального инвестиционного процесса. В исследовании дается обзорный анализ достижений региона в применении институционального механизма стимулирования инвестиционных процессов, выделяются наиболее существенные пробелы в этой сфере. В Оренбургской области сформирована достаточная институциональная и нормативно-правовая база, включающая институты развития и необходимые законодательные, нормативные и методические акты, созданы условия для использования всех видов организационного обеспечения инвестиционного процесса, который также включает в себя различные меры государственной поддержки. Автор отмечает негативные аспекты, ограничивающие инвестиционную деятельность: слабое использование или неиспользование ряда финансовых институтов (таких как возможности финансовых рынков для привлечения капитала, отсутствие в области венчурных фондов для реализации рискованных проектов), недостаточная согласованность регионального управления инвестиционной деятельностью с федеральными институтами и др.
Ключевые слова: региональные инвестиции, институциональные механизмы привлечения инвестиций, источники финансирования, государственно-частное партнерство, институты развития, инвестиционные соглашения, прямые иностранные инвестиции

Статья поступила в редакцию 15 апреля 2019 года.

Чешин А.В. Институциональные и организационные аспекты привлечения инвестиций в экономику региона. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 50–57.

INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF ATTRACTING INVESTMENTS IN THE REGION'S ECONOMY

ANDREI V. CHESHIN, **Legal Counsel**
Joint-stock company 'Corporation of development of the Orenburg region' (14/1, ul. Tsvillinga, Orenburg, Russian Federation, 460006). E-mail: cheshin@sirius56.ru

Abstract: The purpose of the article is to identify the institutional and organizational aspects of attracting investment in the economy of the region (on the example of the Orenburg region) to improve the investment climate and the formation of effective policy with the maximum use of various sources of funding. The article sets the following tasks: to consider the mechanisms traditionally used in economic practice to attract investment in the economy of the region; to show the strengths and weaknesses in the management of investment activities in the Orenburg region by comparing the identified stimulating and constraining factors of investment development in the region. It is also necessary to reveal the role of the Institute of public-private partnership in attracting investment and to justify possible ways to overcome the negative trends in the development of the regional investment process. The study provides an overview of the achievements of the region in the application of the institutional mechanism to stimulate investment processes, highlights the most significant gaps in this area. In the Orenburg region, a sufficient institutional and regulatory framework has been formed, including development institutions and the necessary legislative, regulatory and methodological acts, and conditions have been created for the use of all types of organizational support for the investment process, which also includes various measures of state support. The author notes the negative aspects that limit investment activity: the weak use or non-use of a number of financial institutions (such as the ability of financial markets to attract capital, the lack of venture capital funds for the implementation of risky projects), the lack of coordination of regional investment management with federal institutions, etc.
Keywords: regional investments, institutional mechanisms for attracting investment, sources of financing, public-private partnership, development institutions, investment agreements, direct foreign investments

The article was received on April 15, 2019.

Cheshin A.V. Institutional and organizational aspects of attracting investments in the region's economy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 50–57. In Russian

Введение

Анализ научных публикаций позволяет выделить в качестве приоритетных следующие институциональные и организационные механизмы привлечения и поддержки инвестиций в экономику региона:

Создание институтов для координации инвестиционных процессов, содействующих притоку инвестиций; к ним относятся различные некоммерческие (например, региональные институты развития) и коммерческие организации [Ермакова, 2013. С. 88–90; Шваков, 2014. С. 313–315].

Применение новых источников финансирования инвестиционных проектов, в том числе механизмов фондовой биржи, государственно-частного партнерства и венчурных фондов [Чудаков, 2011. С. 98–100].

Использование финансовых инструментов (субвенций и субсидий, различных форм льготного налогообложения, налогового кредита, бюджетного кредита, государственных гарантий, организация свободных экономических зон и т.п.) [Федорова, 2014. С. 54–60].

Улучшение инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации

Для координации работы по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации используется региональный «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата», разработанный Агентством стратегических инициатив в сотрудничестве с бизнесом[1]. Реализация этого стандарта, как показали результаты его применения в ряде регионов, позволяет увеличить приток инвестиций, создать эффективные коммуникации между властью и бизнесом, обеспечить правовую защиту инвесторов, повысить инвестиционную привлекательность региона в целом [Никотина, 2016. С. 479–481]. Данный документ содержит анализ лучших инвестиционных практик, используемых экономически успешными регионами.

Необходимо отметить, что Оренбургская область сразу присоединилась к его имплементации. В отчете о внедрении указанного стандарта Оренбургской областью отмечено успешное исполнение 4-го раздела (о необходимости принятия законодательных актов, регламентирующих защиту инвестиционной деятельности и прав инвесторов). В регионе были приняты соответствующие законодательные и нормативные акты[2], причем в отчете об их внедрении указаны конкретные положения, которые дают основания для отнесения этих мер к лучшим региональным практикам.

В настоящее время в Оренбургской области функционируют необходимые институты развития. Среди них важнейшее место занимает Общественный совет по улучшению инвестиционного климата[3], который был образован в 2012 году. Он включает в свой состав представителей региональной власти (депутаты, министры областного правительства, главы муниципальных образований региона), руководителей финансовых федеральных учреждений на территории области (организационных структур, осуществляющих управление финансами, таких как банки, инвестиционные и страховые компании и фонды, государственный пенсионный фонд), специалистов финансовых органов (министерства финансов области, финансовых департаментов областных и муниципальных органов власти и других органов управления финансами), бизнеса, науки, банковского сектора, а также объединений промышленников, предпринимателей и медиаструктур. Совет координирует взаимодействие государственных властных органов и органов местного самоуправления в сфере инвестиционной деятельности, разрабатывает предложения по наиболее приоритетным направлениям вложения инвестиционных ресурсов. Среди его функций – создание административных, правовых и юридических условий для инвесторов, продвижение региональных проектов и др. Общественный совет обладает правом оценки результатов реализации Стратегии развития региона и региональных инвестиционных проектов.

Привлечение инвестиций для реализации крупных инфраструктурных проектов

В Оренбургской области функционирует ОАО «Корпорация развития Оренбургской области», которая активно занимается привлечением инвестиций для реализации крупных инфраструктурных проектов[4]. Данная корпорация работает в тесной взаимосвязи с Инвестиционным фондом Российской Федерации. Ее основными задачами являются:

1 «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата»: http://asi.ru/upload_docs/news/standart/%D0%A1%D1%82% D0%B0%D0% BD% D0% B4%D0%B0%D1%80%D1%82.pdf

2 Закон Оренбургской области от 5 октября 2009 года № 3119/712-IV-ОЗ «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложений»; Постановление Правительства Оренбургской области от 5 февраля 2007 года № 38-п «Об утверждении положения о порядке отбора инвестиционных проектов для заключения инвестиционного договора».

3 Портал Правительства Оренбургской области: http://www.orenburg-gov.ru/news/economic/2012-07-16-16-1-2

4 ОАО «Корпорация развития Оренбургской области»: http://www.orenburg-gov.ru/Info/Invest/kr

– осуществление проектной и предпроектной проработки предложений инвесторов по вопросам размещения новых производств, социальных и инфраструктурных проектов на территории области;

– участие в надлежащем исполнении перед инвесторами всех обязательств властей области (в соответствии с инвестиционными соглашениями);

– обеспечение информационной поддержки инвестиционной деятельности;

– создание и развитие механизмов финансирования индустриальных парков и инвестиционных площадок, которые бы могли минимизировать прямое участие областного бюджета;

– содействие инвесторам в их взаимоотношениях с Инвестиционным фондом Российской Федерации, Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и другими федеральными институтами.

Корпорация развития Оренбургской области координирует внедрение муниципального инвестиционного стандарта. За 2016 год ею было оказано сопровождение 14 проектов с общим объемом инвестиций в 16 029 483 тыс. руб., в результате реализации которых было создано более 900 рабочих мест. Ряд проектов вошел в реестр приоритетных, которые обеспечиваются мерами государственной поддержки. Четыре организации заключили с Правительством Оренбургской области инвестиционные соглашения, по которым им предоставляются льготы. Кроме того, 57 организаций и индивидуальных предпринимателей получили консультационную поддержку, шесть предприятий воспользовались услугами по разработке финансовых моделей и бизнес-планов[5].

В числе институтов развития области также находятся два фонда: фонд по содействию инвестиционной деятельности субъектов среднего и малого бизнеса и гарантийный фонд для этой категории бизнес-субъектов. Инструментом методической и информационной поддержки такой деятельности служит инвестиционный портал области «Инвестиции в Оренбуржье»[6].

Финансовые механизмы, применяемые традиционно для обеспечения финансирования, можно разделить по типу источников финансирования на бюджетный, проектный, акционерный и венчурный. Бюджетные средства поступают в проекты из регионального или федерального бюджетов, через различные государственные институты развития. Через эти институты могут обеспечиваться и другие типы финансирования, такие как венчурное и проектное. Акционерное финансирование осуществляется через использование механизмов фондовой биржи [Чудаков, 2011. С. 98–100]. На практике финансовые источники для реализации региональных инвестиционных проектов включают также кредиты коммерческих банков России, внутренние средства предприятий, участие частного бизнеса через механизмы государственно-частного партнерства, прямые иностранные инвестиции [Литвиненко, 2008. С. 316–324; Lygina, Rudakova, Soboleva, 2015. P. 365–370].

Бюджетных и традиционных внебюджетных источников инвестиций (кредитных средств и внутренних средств предприятий) недостаточно для удовлетворения потребностей региона, в частности, в инфраструктурной сфере. Поэтому регионам необходимо применение институциональных механизмов привлечения финансовых ресурсов, широко используемых в мировой практике [Жемчужникова, 2014. С. 15–170]. Прежде всего, это организация функционирования фондовой биржи, венчурных фондов, развитие государственно-частного партнерства.

Деятельность фондовых бирж способствует привлечению капитала (в частности, иностранного) в страну и регионы. Наиболее крупные биржи Российской Федерации – это универсальная биржа ММВБ-РТС, биржа ФБСПб (Фондовая биржа «Санкт-Петербург»), Валютная фондовая биржа в Санкт-Петербурге и Московская биржа, которые осуществляют торги регинальными облигациями, акциями, инвестиционными паями и др. Отдельные компании Приволжского федерального округа являются участниками фондовой биржи ММВБ-РТС. Так, например, там торгуются акции компаний «Татнефть», «Таттелеком», «Камаз», «Казаньоргсинтез», «Нижнекамскшины»[7]. Правительство Оренбургской области регулярно размещает на ММВБ-РТС государственные облигации, однако областные компании пока не участвуют в биржевых торгах, продавая акции на открытых аукционах.

Венчурное финансирование и региональные венчурные фонды

Механизмом привлечения инвестиций в весьма рискованные проекты является венчурное финансирование. Этот вид инвестиционной деятельности важен на начальных стадиях проектов, когда есть трудности в привлечении инвестиционных средств. Для обеспечения этого вида финансирования в 2006 году Правительством Российской Федерации была создана ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО РВК), после чего было образовано

5 Годовой отчет АО «Корпорация развития Оренбургской области» за 2016 год: http://www.orbinvest.ru/index.html#prior

6 Инвестиционный портал Оренбургской области: http://www.orbinvest.ru

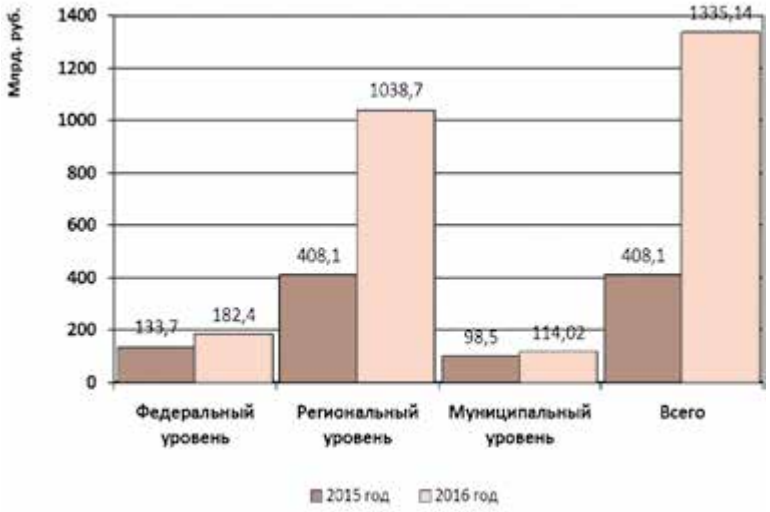
7 Акции компаний Татарстана получат импульс после налоговой реформы США: https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/5a2554a09a794701f1275f4a

22 региональных венчурных фонда. ОАО «РВК» финансирует венчурные проекты в сферах высоких инноваций и технологий в медицине, энергетике, безопасности, телекоммуникациях. Региональные венчурные фонды инвестируют в малые предприятия научно-технической сферы. Такие фонды рисковых инвестиций действуют в ряде регионов Приволжского федерального округа: Республике Татарстан, Республике Башкортостан, Нижегородской, Саратовской и Самарской областях, Пермском крае[8]. Согласно результатам исследования, в использовании механизмов фондовой биржи и венчурного финансирования Оренбургская область значительно отстает от лидеров Приволжского федерального округа.

Практический опыт показывает, что успешное осуществление региональных инвестиционных проектов и программ напрямую связано с участием в них смешанных (частно-государственных) и частных компаний. Государственно-частное партнерство дает возможность реализовывать крупные социально значимые инвестиционные проекты [Исрафилов, 2012. С. 51–53], особенно в условиях недостатка у региона собственных финансовых ресурсов, аккумулированных с помощью налогообложения [Тищенко, Беляевская-Плотник, 2010. С. 188–192; Исаченко, Раевский, 2013. С. 83–86].

Рисунок 1. Объемы частных инвестиций в проектах государственно-частного партнерства за 2015–2016 годы

Figure 1. Volume of private investment in public-private partnership projects for 2015-2016



Государственно-частное партнерство и институты развития

При дефиците бюджета государственно-частное партнерство открывает новые возможности [Ланцов, 2014. С. 51–54; Литвиненко, 2008. С. 319–324]. По данным исследования Ассоциации «Центр развития ГЧП», в 2016 году темпы роста экономики на среднемировом уровне обеспечивает устойчивый рост инвестиций в инфраструктуру на 6–10% в год. Однако последние пять лет расходы бюджета Российской Федерации, напротив, снижались на такой же процент, а частные инвестиции составляли не более 3% от объема средств, вкладываемых в инфраструктуру. Механизм государственно-частного партнерства позволяет преодолеть этот негативный тренд. На **рисунке 1** показана динамика темпов роста объемов государственно-частного партнерства в Российской Федерации за период 2015–2016 годов[9].

График показывает тренд изменения ситуации за счет применения механизмов государственно-частного партнерства. Положительная тенденция в темпах роста объемов рынка проектов в основном обеспечивается при поддержке регионов. В 2016 году, по сравнению с 2015 годом, объем «законтрактованных» обязательств частных инвесторов в 1,5 раза превышал объемы 2015 года и в 2 раза – объемы 2014 года, прежде всего, за счет региональных проектов[10].

Ассоциацией «Центр развития ГЧП» совместно с Агентством стратегических инициатив регулярно проводятся расчеты рейтинга российских регионов по уровню развития государственно-частного партнерства. Оренбургская область обратилась к такой форме привлечения частных инвестиций в 2010 году, когда в регионе было подписано одно из первых инвестиционных соглашений с частным инвестором. В связи с этим можно проследить изменение места области в рейтинге, начиная с 2012 года по 2016 год (**рисунок 2**)[11].

Как показывает проведенный анализ, рейтинг уровня развития государственно-частного пар-

8 Российская венчурная компания. Региональные венчурные фонды: https://www.rvc.ru/investments/regional_funds

9 Составлено по: Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.

10 Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.

11 Составлено по: Рейтинг регионов ГЧП – 2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014; *Зубайдуллина Г.В.* Анализ рейтинга развития государственно-частного партнерства регионов Приволжского федерального округа: http://naukovedenie.ru/PDF/28EVN615.pdf

Рисунок 2. Изменение места Оренбургской области в Рейтинге уровня развития государственно-частного партнерства за период 2012–2016 годов

Figure 2. Changing the place of the Orenburg region in the Ranking of the level of development of public-private partnership for the period 2012-2016

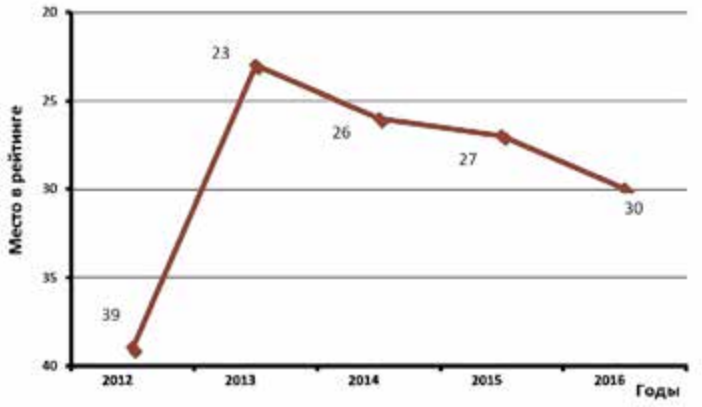
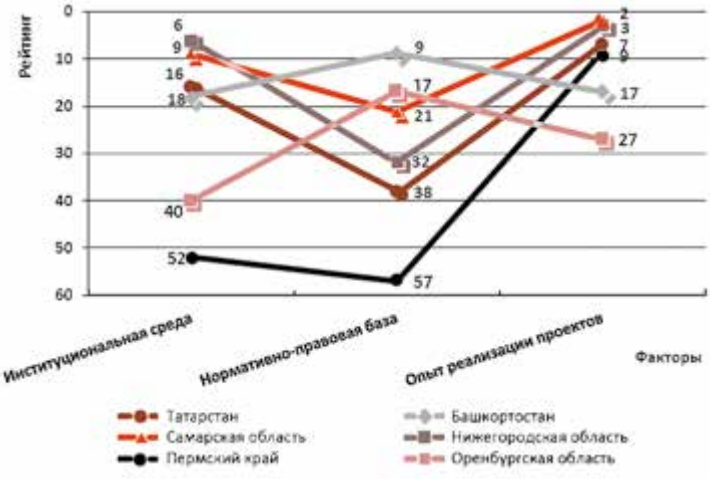


Рисунок 3. Рейтинг регионов Приволжского федерального округа по многокомпонентным факторам государственно-частного партнерства в 2015 году

Figure 3. Rating of regions of the Volga Federal district on multicomponent factors of public-private partnership in 2015



тнерства в области снижается, с 2013 года приток иностранных инвестиций довольно мал (данные с 2015 года не публикуются в открытой печати, а в 2012–2013 годах они составляли, соответственно, 406,4 и 335,2 млн долл.). Привлеченные иностранные инвестиции были направлены в сферы потребления и распределения, частично в производство, но не в инфраструктурные проекты [Исрафилов, 2012. С. 52–54]. Кроме того, в структуре таких инвестиций большую долю составляют средства, выведенные предприятиями в оффшоры и впоследствии возвращенные в качестве иностранных инвестиций, что, по мнению аналитиков, не способствует развитию инфраструктуры. Санкции, введенные в отношении Российской Федерации, также негативно повлияли на экономику Оренбургской области. Так, снизился уровень иностранных инвестиций в наиболее развитую нефтегазодобывающую отрасль, упали доходы от энергетического экспорта и экспорта металла и химических продуктов.

Расчетные данные значений отдельных факторов уровня государственно-частного партнерства регионов Приволжского федерального округа за 2015–2016 годы, определенные Ассоциацией «Центр развития ГЧП» совместно с Агентством стратегических инициатив, показывают, какие из показателей требуют усиления. На **рисунке 3** представлен рейтинг регионов Приволжского федерального округа по факторам уровня развития государственно-частного партнерства в 2015 году[12].

Графики показывают, что в анализируемый период государственно-частное партнерство в Приволжском федеральном округе развивалось неравномерно. В ряде регионов требовал усиления фактор развития нормативно-правовой базы. При этом Оренбургская область обнаружила по нему один из наилучших показателей. В 2015 году она вошла, по интегральной оценке, в пятерку лидеров, оставив позади Пермский край. В 2016 году были представлены результаты расчета рейтинга государственно-частного партнерства (в баллах). На **рисунке 4** представлены данные для регионов Приволжского федерального округа за 2016 год[13].

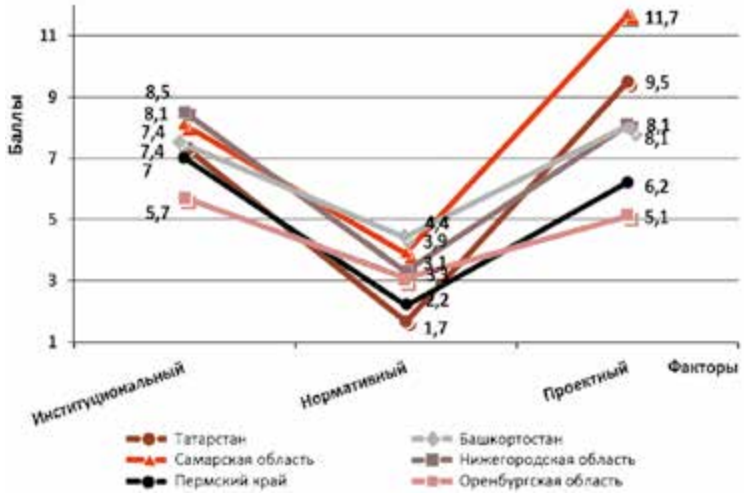
Согласно оценкам рейтинга, механизм государственно-частного партнерства в регионах Приволжского федерального округа в 2016 году развивался более равномерно по сравнению с 2015 годом, на что указывает более компактное расположение балльных оценок. По фактору нормативно-правовой базы Оренбургская область продолжала опережать Республику Татарстан и Пермский

12 Составлено по: Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.

13 Составлено по: Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.

Рисунок 4. Результаты оценки факторов государственно-частного партнерства регионов Приволжского федерального округа в 2016 году

Figure 4. Results of evaluation of factors of public-private partnership of the Volga Federal district regions in 2016



край и уверенно входила в четверку лидеров. При этом в отчете Агентства стратегических инициатив инвестиционное законодательство области было названо уникальным и одним из лучших на федеральном уровне. Однако оценки двух других факторов – институциональной среды и опыта реализации проектов – в Оренбургской области в 2016 году оказались недостаточными для занятия более высокого места в Интегральном рейтинге государственно-частного партнерства в Приволжском федеральном округе.

В настоящее время в состав институтов обеспечения такого партнерства в Оренбургской области входят:

– органы исполнительной и законодательной власти, среди которых отдел инновационной и инвестиционной политики Министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области;

– консультационные, координационные и совещательные органы, среди них – Инвестиционный совет и Общественный совет области по улучшению инвестиционного климата;

– «Корпорация развития Оренбургской области», а также областной фонд по поддержке малого предпринимательства.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что правила участия Оренбургской области в государственно-частном партнерстве до недавнего времени определялись законом Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 1041/308-V-ОЗ «Об участии Оренбургской области в государственно-частном партнерстве», который в настоящее время отменен. Поэтому законодателями области обсуждается принятие регионального закона, согласованного с Федеральным законом Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[14].

Разработка и принятие подзаконных актов существенно облегчит реализацию региональных проектов государственно-частного партнерства. Кроме того, она может опираться на законы Оренбургской области от 5 октября 2009 года № 3119/712-IV-ОЗ «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложений» (в редакции от 24 августа 2012 года) и от 16 ноября 2009 года № 3222/739-IV-ОЗ «О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области», а также на другие федеральные законодательно-нормативные и методические акты, которые способствуют развитию государственно-частного партнерства в Оренбургской области [Пальниченко, Полякова, 2017. С. 142–150].

Таким образом, на сегодняшний день законодательная база, затрагивающая сферу инвестиционной деятельности в Оренбургской области в целом и государственно-частного партнерства, в частности, практически сформирована. Сама концепция такого партнерства, определяющая общие принципы взаимодействия бизнеса и власти, отражена в разделах инвестиционной стратегии, которые содержат критерии участия в проектах и его возможные формы.

Механизмы государственной поддержки инвестиционной деятельности в Оренбургской области

Механизмы государственной поддержки инвестиционной деятельности в Оренбургской области осуществляются в различных формах: установление специальных налоговых льгот в отношении имущества и ставок налога на прибыль организаций; предоставление субсидий из бюджета области на возмещение части затрат на реализацию инвестиционных проектов; обеспечение государственных гарантий области; обеспечение обязательств, взятых инвестором, в виде залога государственного имущества Оренбургской области; предоставление грантов лицам и организациям при реализации ими социально значимых проектов в сферах энергоэффективности и энергосбережения; предоставление инвестиционных

14 *Бикбов А.* Новый федеральный закон о ГЧП: ограничения и возможности: http://realnoevremya.ru/today/10069

налоговых кредитов и ряда льгот и др.[15] В регионе также реализуются права лиц и организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность, в отношении защиты их интересов. Кроме этого, Фонд развития промышленности Оренбургской областии, Корпорация развития предоставляют предприятиям новые возможности получения финансирования.

На базе Фонда развития промышленности была сформирована система государственной поддержки предприятий (система «одного окна»), работает консультационный центр, занимающийся проблемами субсидий на реализацию проектов в границах Постановления Правительства Российской Федерации от 3 января 2014 года № 3, а также программами проектного финансирования в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 года № 1044 (субсидии на текущую деятельность, оплату процентов по кредитам и др.).

На наш взгляд, применение указанных механизмов позволит существенно улучшить инвестиционный климат в регионе и сформировать эффективную экономическую политику с максимальным использованием различных источников финансирования. Контроль над расходами областного бюджета, направляемыми на инвестиционную деятельность, осуществляется в соответствии с Законом Оренбургской области от 26 декабря 2013 года № 2093/592-V-ОЗ «О бюджетном процессе в Оренбургской области».

Проведенное исследование позволяет выделить следующие особенности и тенденции инвестиционной деятельности в Оренбургской области (в части создания условий для привлечения и поддержки инвестиций):

1. В области успешно имплементирован региональный Стандарт Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата. Создан и действует ряд институтов, развивающих и координирующих инвестиционные процессы (Инвестиционный совет, Общественный совет по улучшению инвестиционного климата, ОАО «Корпорация развития Оренбургской области», фонд по содействию инвестиционной деятельности субъектов среднего и малого бизнеса и гарантийный фонд для этой категории бизнес-субъектов, интернет-портал области «Инвестиции в Оренбуржье» и др.).

2. Нормативно-правовая база, регламентирующая инвестиционную деятельность в области и включающая федеральные и областные законодательные и нормативные акты, в целом сформирована для решения важных экономических и социальных задач. Ориентиром для субъектов инвестиционной деятельности служит также «Стратегия инвестиционного развития Оренбургской области до 2020 года», в которой отражены целеполагание и соответствующие задачи развития региона.

3. Основными источниками финансирования инвестиционных проектов в регионе являются собственные средства предприятий (74,9% от всех инвестиций 2016 года и 63,8% за 9 месяцев 2017 года), хотя есть тенденция к росту привлеченных средств (на 18,3% в 2017 году к такому же периоду 2016 года). Иностранные инвестиции в основном стимулируют развитие региональных сфер потребления и распределения, что ограничивает инвестиционную деятельность. В области слабо или почти не используются возможности финансовых рынков для привлечения капитала, не развиваются механизмы венчурного финансирования.

4. Наиболее развитым механизмом привлечения частных инвестиций в Оренбургскую область является государственно-частное партнерство. Из трех факторов, составляющих рейтинг государственно-частного партнерства, по фактору нормативно-правовой базы Оренбургская область имеет один из наилучших показателей в Приволжском федеральном округе (при недостаточном развитии другого фактора – опыт реализации проектов). Это свидетельствует о недостатках в управлении инвестиционной деятельностью, отсутствии системности в планировании и реализации проектов, недостаточной разработанности регионального законодательства о государственно-частном партнерстве.

Заключение

Таким образом, для роста инвестиционной активности в регионе необходимо принятие следующих мер для повышения эффективности институционального обеспечения привлечения инвестиций:

- усиление взаимодействия властей региона с федеральными и международными инвестиционными институтами, в том числе финансовыми (инвестиционные банки, компании и фонды); интеграция в мировые и федеральные инвестиционные процессы (освоение механизмов участия в биржевой деятельности путем размещения акций региональных компаний на Московской и мировых биржах по примеру Татарстана и некоторых других регионов Приволжского федерального округа; создание региональных венчурных фондов);
- изыскание дополнительных механизмов и источников финансирования инвестиционного развития (применение ускоренной амортизации для внутреннего финансирования проектов; кредитование инвестиций, применение механизмов лизинга, проектного финансирова-

15 Оренбургская область: экономический потенциал, инвестиции и инновации (инвестиционный паспорт Оренбургской области): http://www.orenburg-gov.ru/Info/Invest/pasport

ния; привлечение средств страховых компаний и внебюджетных фондов; выпуск облигаций и др.);

- системная организация инвестиционного процесса (мониторинг актуальности информации о текущей ситуации, размещаемой на соответствующих сайтах; усиление координации деятельности региональной власти и институтов развития региона) для обеспечения выравнивания структуры инвестиций в направлениях, заданных инвестиционной стратегией региона.

Литература

Ермакова Ж.А. Оренбургская область в рейтинге инвестиционной привлекательности регионов России. *Вестник ОГУ*. 2013. № 1(150). С. 87–91.

Жемчужникова Ю.А. Статистический анализ инвестиционной привлекательности региона: на примере Оренбургской области. Дисс. ... канд. экон. наук. Оренбург, 2014. 214 с.

Исаченко Ю.И., Раевский С.В. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации стратегии развития региона. *Научное обозрение. Сер. 1. Экономика и право*. 2013. № 3–4. С. 82–87.

Исрафилов Н.Н. Пути привлечения частных инвестиций в различные формы государственно-частного партнерства. *Экономические науки.* 2012. № 2. С. 51–54.

Ланцов А.Е. Меры стимулирования привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры России. *Актуальные вопросы экономических наук*. 2014. № 39. С. 50–54.

Литвиненко В.А. Направления и методы интенсификации государственной инвестиционной политики в регионах России. *Аудит и финансовый анализ*. 2008. № 6. С. 314–324.

Никотина О.А. Инвестиционный климат Оренбургской области. *Молодой ученый.* 2016. № 13. С. 478–481.

Пальниченко С.А., Полякова С.О. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Оренбургской области // Инновационные подходы в науке и образовании: теория, методология, практика. Монография. Пенза: «Наука и Просвещение», 2017. С. 141–151.

Тищенко А.Н., Беляевская-Плотник Л.А. Когнитивный подход к регулированию налогообложением на макроуровне. *Налоги и финансовое право*. 2010. № 10. С. 188–193.

Федорова Е.А. Факторы, влияющие на приток иностранных инвестиций в регионы. *Региональная экономика: теория и практика*. 2014. № 43(370). С. 51–62.

Чудаков И.И. Фондовая биржа как институт регулирования рынка ценных бумаг. *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2011. № 11-2. С . 97–100.

Шваков Е.Е. Инвестиционный механизм на территориях регионального развития. *Известия Алтайского государственного университета*. 2014. № 2-1(82). С. 313–316.

Lygina N., Rudakova O., Soboleva Yu. Investment attraction of Russian regions in the beginning of XXI century. *Procedia Economics and Finance*. 2015. Vol. 24. P. 363–370.

References

Chudakov I. I. Stock exchange as an institution for regulation of the securities market. *Sovremennye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyi vzglyad.* 2011. № 11-2. P. 97–100. In Russian

Ermakova Z. A. Orenburg region in the rating of investment attractiveness of Russian regions. *Vestnik OGU*. 2013. № 1(150). P. 87–91. In Russian

Fedorova E. A. Factors affecting the inflow of foreign investment in the regions. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*. 2014. № 43(370). P. 51–62. In Russian

Isachenko Y. I., Raevsky S. V. State-private partnership as the tool of realisation of strategy region development. *Nauchnoe obozrenie. Series 1. Ekonomika i pravo*. 2013. № 3–4. P. 82–87. In Russian

Israfilov N. N. Ways to attract private investment in various forms of public-private partnership. *Ekonomicheskie nauki.* 2012. № 2. P. 51–54. In Russian

Lantsov A. E. Measures to stimulate investment in the development of Russia's infrastructure. *Aktualnye voprosy ekonomicheskikh nauk*. 2014. № 39. P. 50–54. In Russian

Litvinenko V. A. Directions and methods of intensification of the state investment policy in the regions of Russia. *Audit i finansovyi analiz.* 2008. № 6. P. 314–324. In Russian

Lygina N., Rudakova O., Soboleva Y. Investment attraction of Russian regions in the beginning of XXI century. *Procedia Economics and Finance*. 2015. Vol. 24. P. 363–370. In English

Nikotina O. A. Investment climate of the Orenburg region. *Molodoi uchenyi.* 2016. № 13. P. 478–481. In Russian

Palnichenko S. A., Polyakova S. O. Implementation of public-private partnership projects in the Orenburg region. Innovatsionnye podkhody v nauke i obrazovanii: teoriya, metodologiya, praktika. Monograph. Penza: 'Nauka i Prosveshchenie', 2017. P. 141–151. In Russian

Shvakov E. E. Investment mechanism in the territories of regional development. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2014. № 2-1(82). P. 313–316. In Russian

Tishchenko A. N., Belyaevskaya-Plotnik L. A. Cognitive approach to the regulation of taxation at the macro level. *Nalogi i finansovoe pravo*. 2010. № 10. P. 188–193. In Russian

Zhemchuzhnikova Y. A. Statistical analysis of investment attractiveness of the region: the example of the Orenburg region. Cand. Sci. Diss. (Economics). Orenburg, 2014. 214 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-58-65

Анализ корпоративного образования нефтяных компаний (на примере компаний «Роснефть» и «Газпром нефть»)

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ ПРУЖИНИН, магистрант Института социальных наук
Иркутский государственный университет (664013, Российская Федерация, Иркутск, ул. Розы Люксембург, 9). E-mail: alex.pruzhin@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о способности современных корпоративных университетов ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Газпром нефть» воспроизводить для своих компаний необходимые знания и технологии. Корпоративное образование становится важной составляющей компании, которая позволяет заблаговременно реагировать на условия рынка, модернизировать оборудование и повышать эффективность управленческих процессов, что в итоге приводит к увеличению прибыли и реализации программы устойчивого развития, а также другим конкурентным преимуществам. Основным источником для исследования являются годовые отчеты компаний. Дополнительными источниками выступают пресс-релизы, брошюры, корпоративные сайты. В работе раскрываются современные теоретические представления о развитии корпоративного образования. В свою очередь, корпоративные университеты выступают как единство структурного, интеллектуального, организационного капиталов. Автор анализирует повышение результативности в деятельности корпоративного образования и экономический эффект от нее за период с 2010 по 2017 год. Интерес увеличения экономического эффекта от образовательного процесса заставляет компании основательно подходить к организации последнего. Здесь осуществляются четыре базовые функции: первая – обучение сотрудников всех уровней; вторая – управление знаниями, объединение опыта работников и его распространение; третья – распространение и внедрение корпоративной культуры, сохранение ценностей компании; четвертая – создание и реализация инноваций. Внимание также акцентируется на роли образовательных курсов университета компании и взаимодействии с внешними образовательными ресурсами, уровне инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Дополнительно производится расчет коэффициента эффективности инвестиций в человеческий капитал. Автор выделяет недостатки современной практики корпоративного образования, выдвигает предположения о ее дальнейшем развитии.
Ключевые слова: корпоративное образование, образовательные ресурсы, человеческий капитал, корпоративный университет, персонал, инвестиции, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

Статья поступила в редакцию 5 марта 2019 года.

Пружинин А.Н. Анализ корпоративного образования нефтяных компаний (на примере компаний «Роснефть» и «Газпром нефть»). *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 58–65.

ANALYSIS OF THE CORPORATE EDUCATION IN OIL COMPANIES (ON THE EXAMPLE OF 'ROSNEFT' AND 'GAZPROM NEFT')

ALEXANDER N. PRUZHININ, Master student of Institute of Social Sciences
Irkutsk State University (9, ul. Rosy Luksemburg, Irkutsk, Russian Federation, 664013). E-mail: alex.pruzhin@gmail.com

Abstract: The article discusses the ability of modern corporate universities of 'Rosneft' and 'Gazprom Neft' to reproduce the necessary knowledge and technology for their companies. Corporate education becomes an important component of the company, which allows to react to market conditions in advance, upgrade equipment and improve the efficiency of management processes, which ultimately leads to an increase in profits and the implementation of the sustainable development program, as well as other competitive advantages. The main source of research data are annual company reports. Additional sources are press releases, brochures, corporate sites. The article presents modern theoretical ideas about the development of corporate education. In turn, corporate universities act as a unity of structural, intellectual, organizational capital. The author analyzes the increase in the effectiveness of corporate education and the economic effect of it for the period from 2010 to 2017. The interest in increasing the economic effect of the educational process makes companies thoroughly approach the organization of the latter. There are four basic functions: the first – training of employees at all levels; the second – knowledge management, combining the experience of employees and its dissemination; the third – the dissemination and implementation of corporate culture, the preservation of company values; the fourth – the creation and implementation of innovations. Attention is also focused on the role of educational courses of the university of the company and interaction with external educational resources, the level of investment in research and development work. Additionally, the coefficient of efficiency of investments in human capital is calculated. The author highlights the shortcomings of modern practice of corporate education, suggests its further development.
Keywords: corporate education, educational resources, human capital, corporate university, personnel, investments, research and development engineering works

The article was received on March 5, 2019.

Pruzhinin A.N. Analysis of the corporate education in oil companies (on the example of 'Rosneft' and 'Gazprom Neft'). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 58–65. In Russian

Введение

С точки зрения современной теории человеческого капитала, основная цель корпораций – иметь закрытый производственный цикл, включающий в себя самостоятельное воспроизводство знаний. Компания самостоятельно обеспечивает себя необходимыми специалистами (обучение, переподготовка и т.п.), внедряет технологические инновации на основании собственных исследований. Иными словами, организация полностью обеспечивает себя необходимым инновационным капиталом [Грузков, 2008. С. 126–129]. Его сущность заключается в возможности интеллектуальных (рациональных и интуитивных) способностей личности ориентироваться в условиях неопределенности [Грузков, 2013. С. 75–280]. Поэтому компаниям необходимо иметь структурное подразделение, отвечающее за обеспечение инновационным капиталом. Эти функции берет на себя корпоративное образование; его наличие говорит о понимании компанией выгод от инвестирования в свои человеческие ресурсы и стремлении использовать передовые управленческие практики в производстве, что позволяет увеличивать доходы, обеспечивать себя конкурентными преимуществами и реализовывать политику устойчивого развития.

На наш взгляд, прежде всего необходимо ответить на вопрос: опираются ли в полной мере отечественные нефтегазовые компании на свое корпоративное образование или же еще вынуждены привлекать внешние ресурсы?

Основой для нашего исследования служат теоретические представления о корпоративном образовании Г. Беккера, Дж. Коулмана, И.В. Грузкова, О.А. Плюшкевич, П. Сенжи и др. Главные источники эмпирических данных – отчеты о деятельности компаний (29 годовых, 5 финансовых, 12 устойчивого развития), а также информация, представленная на официальных сайтах, различные пресс-релизы, брошюры. В сфере нашего внимания оказываются такие компании, как ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Газпром нефть», поскольку они обладают наиболее успешной практикой корпоративного образования [Пожарницкая, 2014. С. 547–550]. Дополнительной задачей становится прогноз развития корпоративного образования в данных компаниях.

Образовательные и инновационные ресурсы компаний

Корпоративное образование – относительно новое явление, в особенности для российских нефтегазовых компаний. Такое образование в нашей работе рассматривается как деятельность компании по самообеспечению необходимым человеческим капиталом за счет внешних (вузы, образовательные центры и т.п.) и внутренних (корпоративный университет) ресурсов. При этом корпоративный университет предстает в качестве индивидуального образовательного и инновационного ресурса компании. Основное преимущество корпоративного образования – максимальное соответствие интеллектуальным потребностям организации. Главная проблема состоит в отсутствии методологической базы для развития такого образования, из-за чего может значительно снижаться его результативность.

Бизнес достаточно долго игнорировал идею корпоративного образования, аргументируя это тем, что главная его цель – зарабатывать деньги. П. Сенжи обосновал выгоду такого образования: он одним из первых в своих исследованиях стал указывать на его необходимость. Отсутствие способности к обучению имеет трагические последствия для развития ребенка – оно может негативно сказаться и на деятельности организации. Поэтому многие компании не существуют более сорока лет [Бекарев, Радаев, 2007. С. 13].

Своим появлением корпоративные университеты обязаны в том числе Г. Беккеру, Д. Беллу, Дж. Коулману [Беккер, 2003. С. 120–335; Белл, 2004. С. 250–787; Коулман, 2001. С. 50–54]. Эти ученые доказали два основных тезиса: инвестиции в человеческий капитал приносят прибыль (Г. Беккер); чем выше доверие сотрудников к компании – тем устойчивее ее развитие (Дж. Коулман). Несколько иначе эту мысль сформулировал Ф. Фукуяма: уважение к сотрудникам и нематериальные методы мотивации могут быть эффективнее материальных стимулов [Фукуяма, 2004. С. 320–729].

Вместе с этим появились исследования, показывающие, что инвестиции в развитие человеческого капитала дают больший экономический эффект (в 5–6 раз), по сравнению с доходами от вложений в традиционные факторы производства [Грузков, 2013. С. 280–383]. Эти исследования способствовали увеличению за прошлое десятилетие числа корпоративных университетов в США с 400 до 1 600. Они стали полномасштабными структурными подразделениями, финансирование которых составляет в среднем 17 млн долл. в год [Бекарев, Радаев, 2007. С. 14].

Корпоративные университеты: этапы развития, стратегии и цели

Практика развития корпоративных университетов проходит три основных этапа. На первом этапе они функционируют как классические учебные центры, цель которых – проводить обучение сотрудников. Как правило, это курсы адаптации новых работников, проведение занятий по технике безопасности. Они служат также распространению корпоративных ценностей.

Второй этап характеризуется ориентацией на стратегию организации. Здесь персонал обучают необходимым функциональным навыкам, проводятся специализированные тренинги (например, для топ-менеджеров или узких специалистов). Корпоративные ценности передаются каждому сотруднику. К обучению привлекаются сторонние специалисты. Появляется необходимость взаимодействия с образовательными организациями в целях получения необходимых знаний для будущих спикеров.

На третьем этапе целью корпоративных университетов является создание инноваций. Для этого оснащается материально-техническая база, создаются экспериментальные площадки, исследовательские лаборатории, разрабатываются циклы курсов по применению новых методов управления и т.п. Формируется команда своих спикеров, а корпоративный университет становится основной опорой в получении необходимых инноваций. Ощутимую экономическую выгоду компания получает именно на данном этапе развития корпоративного университета за счет создания узкоспециализированного знания, которое открывает новые технологические возможности и повышает эффективность управления [Леонтьева, 2012. С. 145–147].

Одним из первых примеров обобщения международной практики работы корпоративного университета стало исследование Э. Луи Абель и Дж. Ли (2012 год). В нем было выделено четыре «профиля» – вида деятельности: организационный, образовательный, операционный и партнерский. Авторы описали весь процесс функционирования такого университета. Исходя из цели нашего исследования, подробно рассмотрим образовательный профиль (**таблица 1**).

Интерес увеличения экономического эффекта от образовательного процесса заставляет компании основательно подходить к организации последнего. Здесь осуществляются четыре базовые функции: первая – обучение сотрудников всех уровней; вторая – управление знаниями, объединение опыта работников и его распространение; третья – распространение и внедрение корпоративной культуры, сохранение ценностей компании; четвертая – создание и реализация инноваций [Денисов, 2009. С. 87–89; Tuodolo, 2009. P. 531–540].

Согласно точке зрения Л. Льюис, самые частые образовательные практики, используемые корпоративными университетами, делятся на стратегические, инструментальные, управленческие, профессиональные, отраслевые, корпоративные, организационные и личностные. Стратегические образовательные программы, как правило, предназначены для генеральных директоров компаний (топ-менеджеров) и их заместителей, поскольку именно эти кадры отвечают за разработку и реализацию выгодной для организации стратегии. Для такого обучения часто привлекаются внешние консультанты, и, поскольку большинство компаний планирует выйти или уже вышли на международный рынок, нередко обучение проводится по международным стандартам MBA («Master of Business Administration»).

Одними из самых распространенных являются программы развития инструментальных управленческих компетенций. В основном это объясняется направленностью на подготовку менеджеров среднего звена, которые зачастую являются техническими специалистами и нуждаются в дополнительном обучении стратегическому планированию, командному взаимодействию и др. В развитии управленческих навыков применяется прикладной стиль преподавания, который разрабатывается чаще всего постоянными тренерами компании, реже – привлеченными. Эти курсы полностью соответствуют специфике деятельности организации, что позволяет практически сразу применить знания на практике.

Программы по развитию отраслевых компетенций предназначены для специалистов, которые стоят не на ключевых позициях в управлении компанией (например, сотрудники, связанные с технологиями в сфере бурения, IT и другими техническими областями, которые устаревают и нуждаются в обновлении). Поскольку уровень развития технологий и потребности в них индивидуальны, эти курсы разрабатываются внутренними специалистами, и, что немаловажно, продукты этих курсов становятся интеллектуальной собственностью компании (патенты, технологические ноу-хау).

Таблица 1. Основные составляющие жизнедеятельности корпоративного университета[1]

Data chart 1. The main components of the life of the corporate university

Организационный профиль	Стратегическая роль и фокус деятельности Контроль за деятельностью Структура Стадия развития
Образовательный профиль	Портфель программ обучения и развития Целевая аудитория Оценка эффективности обучения
Операционный профиль	Способ финансирования Используемые технологии
Партнерский профиль	Внутренние партнерства Внешние партнерства

1 [Чанько, Баснер, 2015. С. 86]

Развитие лидерского потенциала и внедрение инноваций

Зарубежные программы по развитию лидерского потенциала ориентированы на кадровых резервистов и проходят в форме тренингов. Дополнительной целью таких курсов является поддержание корпоративной культуры и формата непрерывного образования, основная часть курсов может ориентироваться на пожелания работников. Добавим, что относительно отечественных нефтяных компаний эта практика, скорее, выглядит как взаимодействие со школами и вузами с целью выявления и поддержки лучших выпускников и их последующего трудоустройства. Курсы по развитию орга-

низационных и корпоративных компетенций полностью отражают специфику компании. В них входят занятия по адаптации нового персонала, а также подготовка персонала к предстоящим изменениям в квалификационных требованиях [Чанько, Баснер, 2015. С. 95–106].

Корпоративное образование становится для компании новым органом, осуществляющим рефлексию деятельности и внедрение инноваций. В сущности, корпоративный университет объединяет интеллектуальный, структурный и организационный капиталы, на что обращают внимание И.В. Грузков, Т.В. Сорокина-Исполатова, О.А. Полюшкевич [Грузков, Давыдянц, 2003. С. 325–340; Сорокина-Исполатова, 2007. С. 150–420; Полюшкевич, 2016. С. 69–71]. Интеллектуальный капитал в данной работе мы рассматриваем как совокупность четырех активов: рыночных, человеческих, инфраструктурных и интеллектуальной собственности. Рыночные активы – это потенциал, который обеспечивается нематериальными ресурсами, связанными с рыночными акциями. Человеческие активы – это совокупность коллективных знаний сотрудников предприятия, лидерские качества, творческие способности, латеральные навыки решения проблем. Интеллектуальная собственность является узаконенным инструментом защиты корпоративных активов. Наконец, инфраструктурные активы – это технологии, патенты, методы и процессы, обновляющие и делающие возможной работу предприятия [Брукинг, 2001. С. 45–287].

Основное предназначение структурного капитала – управление потоком знаний во времени, сокращение информационно-обменных процессов, снижение издержек в управлении и асимметричности передаваемой информации, а также объединение знаний и опыта. Организационный капитал воплощается в эффективности и качестве управления организацией [Стюарт, 2007. С. 230–365]. Сочетание этих капиталов позволяет получить максимальную пользу от корпоративного университета. Выпадение любого вида капитала может сделать реализацию двух оставшихся минимальной или невозможной. Например, если у сотрудников нет площадки для разработки и представления своих разработок; даже при наличии идей и готовых проектов – они не будут внедрены. Это пример того, как без структурного капитала не может в полной мере быть реализован интеллектуальный [Пружинин, 2018. С. 152–154].

Изучив годовые отчеты компаний «Роснефть» и «Газпром нефть», мы выделили показатели, максимально соответствующие обозначенным видам капитала: взаимодействие с образовательными учреждениями – организационный капитал; разработки патентов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы – интеллектуальный капитал. Определить аналог структурного капитала с учетом представленной компаниями информации не представляется возможным и требует дополнительного инструментария.

Согласно отчетам компании «Роснефть», видно, что корпоративный университет появился в 2012 году и включал в себя 59 учебных центров, различные курсы подготовки специалистов, исследования по улучшению производственного оборудования компании, развитию управленческих практик и т.д. Однако уже в 2007 году действовало управление научно-техническим развитием, которое занималось только исследованиями нефтехимических процессов. Во многом теория трех этапов Е.Г. Леонтьева подтверждается: сначала функционируют курсы адаптации кадров, в рамках которых происходит знакомство с особенностями предприятия. На втором этапе корпоративного образования идет поиск новых знаний; затем происходит обучение самостоятельному воспроизведению необходимых знаний.

В 2016 году «Роснефть» обеспечивала себя на 60% всеми необходимыми курсами подготовки, переподготовки, обучения персонала. Подход «Газпром нефти» несколько отличается: в его структуре существуют 10 кафедр и 5 факультетов, направления обучения более общие (например, менеджмент организации, бухгалтерский и налоговый учет, проектирование строительных скважин). Корпоративный

Таблица 2. Статистика обучения персонала компании «Газпром нефть» (2013–2017 годы)[1]

Data chart 2. Statistics of personnel training of the 'Gazprom Neft' PJSC (2013-2017)

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017
Всего прошло обучение	**42 094**	**50 939**	**50 395**	**52 582**	**55 891**
В том числе:					
Руководители и специалисты:	25 177	27 381	32 904	33 491	33 840
Рабочие	16 917	23 558	17 491	19 091	22 051
По видам обучения:					
Повышение квалификации	11 035	16 940	20 861	22 269	23 639
Обучение в соответствии с требованиями охраны труда, промышленной безопасности	31 059	33 999	29 534	30 313	32 252
Общая продолжительность обучения (часов)	**1 651 514**	**2 054 092**	**1 927 478**	**2 289 437**	**2 930 760**
Руководители и специалисты	805 664	876 192	1 052 928	1 145 836	1 404 960
Рабочие	845 850	1 177 900	874 550	1 143 601	1 525 800

1 Годовые отчеты ПАО «Газпром-нефть». Сайт компании Газпром-нефть: https://cuu.su/kBh/ (Таблица составлена по результатам нашего исследования).

университет этой компании был создан в 2016 году, но практика обучения отражена в отчетах с 2013 года (**таблица 2**). К 2017 году курсы данного университета прошли 80% сотрудников. Иными словами, еще до создания корпоративного университета компания проводила полноценное обучение сотрудников. Согласно статистическим сведениям, существует графа «Повышение квалификации», деление направлений подготовки для рабочих и менеджеров, рост общей продолжительности обучения (соответственно, можно предполагать и появление новых направлений подготовки).

Взаимодействие компаний с образовательными учреждениями преследует две цели: формирование кадрового резерва и разработка новых технологий. Программы «Роснефти» и «Газпром нефти» «Школа – Вуз – Предприятие» позволяют лучшим выпускникам вузов устроиться на работу уже с актуальными для компании компетенциями. В 2017 году 6 тысяч студентов прошли практику в «Роснефти» и 1 437 устроились на работу. Вместе с тем количество Роснефть-классов в школах постоянно увеличивается (**рисунки 1 и 2**), соответственно увеличивается и выборка будущих специалистов. В 2010 году «Роснефть» сотрудничала с 10 российскими вузами, в 2017 году это число возросло до 27. Заметен интерес компании к инновационным разработкам, видна ее потребность в новых областях исследований. Например, если раньше акцент делался в основном на технологиях разведки и добычи углеводородов, то теперь в область интересов организации входят исследования арктического шельфа, промышленной безопасности, окружающей среды, обновляются многие управленческие практики.

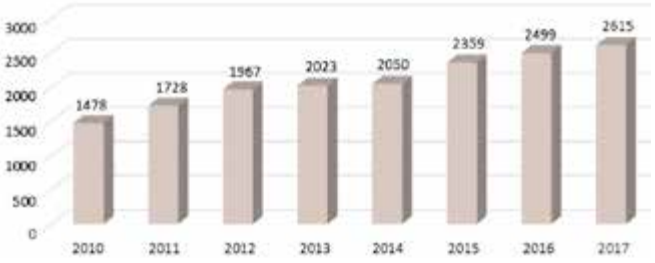
Практика взаимодействия «Роснефти» и «Газпром нефти» с образовательными учреждениями схожа. В отчетах обеих компаний содержится ее описание (но у «Газпром нефти», к сожалению, нет подобной статистики). Подготовка специалистов в сдвоенных магистратурах – приоритетный путь получения сотрудников с актуальными компетенциями, и, скорее всего, он рентабелен в экономическом плане. Вопрос о том, будут ли компании в дальнейшем дополнять собственными магистратурами свои корпоративные университеты, открыт, поскольку необходимо узнать, будут ли окупаться такие вложения.

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы компании как результат корпоративного образования

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы компании – это прямое выражение результатов корпоративного образования. Чем выше скорость обновления технологических процессов и рационализации управленческих практик, тем больше доходов компании и меньше издержек. Напомним, что главная цель воспроизводства знаний

Рисунок 1. Динамика численности выпускников Роснефть-классов (тыс. человек)[1]

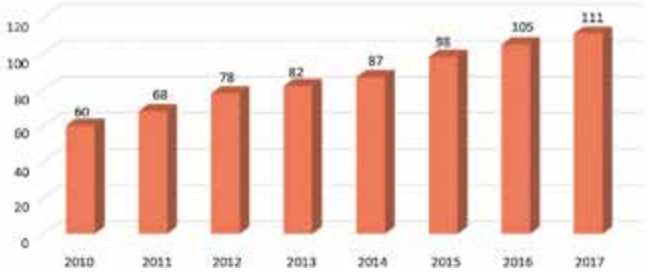
Figure 1. Dynamics of the number of graduates of 'Rosneft' classes (thousands of people)



1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть». Сайт компании «Роснефть»: https://cuu.su/kA8/ (Рисунок составлен по результатам нашего исследования).

Рисунок 2. Количество Роснефть-классов в школах[1]

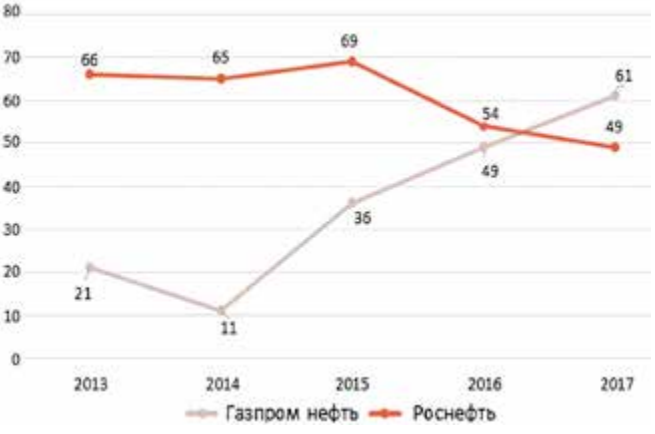
Figure 2. Number of 'Rosneft' classes in schools



1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть». Сайт компании «Роснефть»: https://cuu.su/kA8/ (Рисунок составлен по результатам нашего исследования).

Рисунок 3. Динамика количества объектов интеллектуальной собственности компаний «Газпром нефть» и «Роснефть»[1]

Figure 3. Dynamics of the number of intellectual property objects of 'Gazprom Neft' and 'Rosneft'



1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть» Сайт компании Роснефть: https://cuu.su/kA8 (Рисунок составлен по результатам нашего исследования).

(организации корпоративного университета) – экономический эффект. За период 2013–2017 годов совокупное количество заявок на патенты у «Роснефти» – 303, у «Газпрома» – 178. (**рисунок 3**). За несколько больший период 2010–2017 годов «Роснефть» выделила на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы 163,8 млрд руб., «Газпром нефть» – 95,8 млрд руб. (**таблицу 3**)[1]. Исходя из наших данных, можно утверждать, что доля расходов на такие работы будет увеличиваться.

Экономический эффект от научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ представлен только за несколько последних лет, иными словами, компании совсем недавно освоили методики оценки эффективности от своих вложений. Реальную выгоду от инвестирования в такие работы можно увидеть только в долгосрочной перспективе. Еще не прошел достаточный период, для того чтобы утвердительно что-либо сказать на основании данных отчетов. Любая внедренная инновация имеет определенную цену, но вместе с тем сокращает расходы и, повышая эффективность, увеличивает доходы. В краткосрочном периоде она может не удивить своим результатом, но в рамках долгосрочного – ее добавочный экономический эффект может существенно превзойти затраты. Дополнительно можно отметить, что в целом доля инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы редко поднимается выше 1% от всего дохода компаний «Роснефть» и «Газпром нефть» (**таблица 4**), когда у их иностранных конкурентов эта планка не опускается ниже 5% [Сергеева, Качалкина, 2015. С. 56–58].

Наши промежуточные выводы говорят о том, что практику корпоративного образования компаний нельзя назвать самостоятельной. В первую очередь, из-за самообеспечения знаниями примерно только наполовину. Возможно, это соответствует нынешним потребностям компании, но, на наш взгляд, чтобы признать состоятельность корпоративного университета, он должен обеспечивать компанию на 85–90% от всех требуемых знаний, 10–15% остаются на так называемые «hi-tech технологии», которые разрабатываются преимущественно научными организациями. Обслуживание оборудования для реализации таких технологий, скорее всего, было бы нецелесообразно для компаний. По причине отсутствия данных об экономическом эффекте от научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, сейчас мы не можем однозначно говорить о положительном либо отрицательном эффекте.

Таблица 3. Финансовые инвестиции в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы компаний (2010–2017 годы)[1]

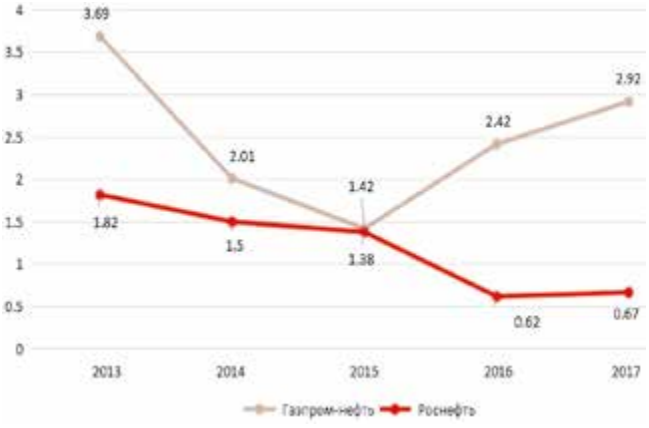
Data chart 3. Financial investments in research and development of companies (2010-2017)

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Инвестиции в НИОКР Роснефть (млрд. руб)							
29,9	20	36	33,2	23,2	9,9	8,6	3,0
Экономический эффект (млрд. руб):							
16,7	4,7	2,5	1,8	4	2,2	1,8	2,2
Инвестиции в НИОКР Газпром-нефть (млрд. руб)							
16,2	29	9,9	10,8	6,8	7,7	8,3	7,1
Экономический эффект (млрд. руб):							
29	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д

1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть» Сайт компании «Роснефть»: https://cuu.su/kA8; Годовые отчеты ПАО «Газпром нефть». Сайт компании «Газпром нефть»: https://cuu.su/kBh/ (Таблица составлена по результатам нашего исследования).

Рисунок 4. Коэффициент окупаемости инвестиций в человеческий капитал компаний «Роснефть» и «Газпром нефть»[1]

Figure 4. Payback ratio of investment in human capital of companies 'Rosneft' and 'Gazprom Neft'



1 Расчеты произведены на основании данных годовых отчетов ПАО «НК «Роснефть». Сайт компании Роснефть: https://cuu.su/kA8; годовых отчетов ПАО «Газпром нефть». Сайт компании «Газпром нефть»: https://cuu.su/kBh

1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть» Сайт компании Роснефть: https://cuu.su/kA8; Годовые отчеты ПАО «Газпром-нефть» Сайт компании Газпром-нефть: https://cuu.su/kBh/ (Таблица составлена по результатам нашего исследования).

Дополнительным методом оценки станет экономическая метрика Я. Фитц-енца, а именно коэффициент окупаемости инвестиций в человеческий капитал [Фитц-енц, 2006. С. 110–319]. Расчет проводится по следующей формуле: Коэффициент окупаемости инвестиций в человеческий капитал = (Прибыль – (Расходы – (Зарплаты + Льготы)) / Зарплаты + Льготы).

Таблица 4. Расходы на инвестиции, в % от выручки компаний[1]

Data chart 4. Investment costs, % of companies revenue

2017	2016	2015	2014	2013
Роснефть				
0,90	1,71	0,59	0,63	0,45
Газпром-нефть				
0,49	0,40	0,69	0,60	0,49

1 Годовые отчеты ПАО «НК «Роснефть». Сайт компании «Роснефть»: https://cuu.su/kA8 (Таблица составлена по результатам нашего исследования).

Исходя из данных, представленных в финансовых отчетах компаний «Роснефть» и «Газпром нефть» за 2013–2017 годы, можно сделать следующие выводы: коэффициент окупаемости инвестиций в человеческий капитал обеих компаний за указанный период заметно упал: у «Роснефти» – на 1,15, у «Газпром нефти» – на 0,77, но коэффициент «Газпром Нефти» возвращает потерянные позиции, что нельзя сказать про «Роснефть» (**рисунок 4**).

На основании этого расчета можно предполагать наличие недостатков инвестирования в человеческий капитал либо недостатков в оценке эффективности научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, которые, безусловно, влияют на прибыль компании и расходы. Расчет, проведенный по нашей метрике, не учитывает внешнеэкономической ситуации, в которой оказалась компания, что также может влиять на прибыль. Однако даже если погрешность в наших расчетах составляют внешние обстоятельства, которые компания не в силах преодолеть, то в определенной мере это означает, что подобные обстоятельства не преодолели человеческий капитал компании. В любом случае, для уточнения наших результатов в дальнейших работах будут применяться метрики О.Г. Ваганяна и Дж. Филлипса.

Заключение

Корпоративные университеты компаний «Роснефть» и «Газпром нефть» нельзя назвать полноценной опорой, еще нет однозначных показателей результатов деятельности. С одной стороны, заметна недостаточность систем подсчета экономической отдачи от интеллектуальных продуктов корпоративного университета, с другой – прошло недостаточно времени для полномасштабной оценки эффективности инвестиций в корпоративное образование. Соответственно, наша гипотеза частично подтверждается. Приоритетной оперативной задачей становится создание и/или внедрение систем оценок эффективности инвестиций в корпоративное образование. Наше предположение о развитии корпоративного университета состоит в том, что выбранные нами компании в полной мере смогут опираться на свои образовательные ресурсы через 7–9, в оптимальном прогнозе – через 10–15 лет. Актуальным для дальнейшего исследования становится применение дополнительных экономических метрик оценки эффективности инвестиций в человеческий капитал и уточнение соответствующих погрешностей.

Литература

Бекарев А.М., Радаев Т.В. Корпоративный университет в объективе социологии. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.* 2007. № 1(6). С. 13–14.

Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории / Пер. с англ. яз., под науч. ред. Р.И. Капелюшникова. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 336 с.

Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Пер. с англ. яз. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Academia, 2004. 788 с.

Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: Ключ к успеху в новом тысячелетии / Пер. с англ. яз. Н. Мишакова. СПб.: Питер, 2001. 288 с.

Грузков И.В. Воспроизводство человеческого капитала в условиях формирования инновационной экономики России: теория, методология, управление / Науч. ред. В.И. Бережной. М.: Экономика, 2013. 384 с.

Грузков И.В. От индустриальной экономики к экономике знаний: теоретические аспекты, условия и возможности перехода. *Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета*. 2008. № 3. С. 125–130.

Грузков И.В., Давыдянц Д.Е. Теоретические аспекты оценки социально-экономической эффективности образования. Проблемы модернизации образования: региональный контекст: монография. Ставрополь: Сервисшкола, 2003. С. 324–347.

Денисов Д.С. Использование образовательной технологии «Корпоративный университет». *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2009. № 3. С. 86–89.

Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий. *Общественные науки и современность.* 2001. № 3. С. 49–55.

Леонтьева Е.Г. Корпоративный университет как модель инновационного корпоративного учебного заведения. *Вестник Томского государственного университета.* 2012. № 361. С. 144–147.

Пожарницкая О.В. Опыт российских нефтяных компаний в реа-

лизации корпоративной социальной ответственности. *Экономика и предпринимательство.* 2014. № 11-2(52). С. 546–551.

Покровский Н.Е. Корпоративный университет: утопия, антиутопия или реальность? *Экономика образования.* 2014. № 3. С. 10–15.

Полюшкевич О.А. Корпоративная солидарность университета. *Alma mater.* 2016. № 12. С. 68–72.

Пружинин А.Н. Инструменты нефтяных компаний в развитии своего человеческого капитала. *Высшее образование, социальные науки и национальная безопасность.* Материалы всерос. конф. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2017. С. 216–223.

Пружинин А.Н. Человеческий капитал нефтяных компаний. *Социология. Журнал российской социологической ассоциации.* 2018. № 4. С. 151–154.

Сергеева О.Ю., Качалкина К.Г. Анализ инвестиций НИОКР в нефтегазовом секторе ТЭК России. *Экономика, управление, финансы*: Материалы IV междунар. науч. конф. (апрель 2015 г.). Пермь: Меркурий, 2015. С. 55–58.

Сорокина-Исполатова Т.В. Непрерывная подготовка педагога профессионального обучения в корпоративном университете: Дисс. … д-ра пед. наук. М., 2007. 443 с.

Стюарт Т.А. Интеллектуальный капитал. Новый источник богатства организации / Пер. с англ. яз. В.А. Ноздриной. М.: Поколение, 2007. 366 с.

Фитц-енц Я. Рентабельность инвестиций в персонал. Измерение экономической ценности персонала / Пер. с англ. яз. М.: Вершина, 2006. 320 с.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Пер. с англ. яз. М.: Издательство «АСТ»; Ермак, 2004. 730 с.

Чанько А.Д., Баснер А.А. Корпоративные университеты: анализ деятельности в международных исследованиях. *Российский журнал менеджмента.* 2015. Т. 13. № 3. С. 79–110.

Tuodolo F. Corporate social responsibility: between civil society and the oil industry in the developing world. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*. 2009. Vol. 8(3). P. 530–541. In English

References

Becker G. Human behavior: an economic approach. Selected works on economic theory / Transl. from English. Ed. by R. I. Kapelyushnikov. M.: HSE, 2003. 336 p. In Russian

Bekarev A. M., Radaev T. V. Corporate university in the focus of sociology. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*. 2007. № 1(6). P. 13–14. In Russian

Bell D. The coming post-industrial society. Social prediction experience / Transl. from English. 2nd Ed. M.: Academia, 2004. 788 p. In Russian

Brooking A. Intellectual capital: The key to success in the new millennium / Transl. from English by N. Mishakov. St. Petersburg: Piter, 2001. 288 p. In Russian

Chanko A. D., Basner A. A. Corporate universities: analysis of activities in international studies. *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta.* 2015. Vol. 13. № 3. P. 79–110. In Russian

Coleman J. Social and human capital. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*. 2001. № 3. P. 49–55. In Russian

Denisov D. S. Use of educational technology 'Corporate university'. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsialno-ekonomicheskogo universiteta*. 2009. № 3. P. 86–89. In Russian

Fitz-enz J. Profitability of investments in staff. Measuring the economic value of staff. M.: Vershina, 2006. 320 p. In Russian

Fukuyama F. Trust: social virtues and the path to prosperity / Transl. from English. M.: Publishing house 'AST'; Ermak, 2004. 730 p. In Russian

Gruzkov I. V. From industrial economy to knowledge economy: theoretical aspects, conditions and opportunities for transition. *Vestnik Severo-Kavkazskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta.* 2008. № 3. P. 125–130. In Russian

Gruzkov I. V. Reproduction of human capital in the conditions of the formation of an innovative Russian economy: theory, methodology, management / Ed. by V. I. Berezhnaya. M.: Ekonomika, 2013. 384 p. In Russian

Gruzkov I. V., Davydyants D. E. Theoretical aspects of the assessment of socio-economic efficiency of education. Problems of modernization of education: regional context: monograph. Stavropol: Servisshkola, 2003. P. 324–347. In Russian

Leonteva E. G. Corporate university as a model of innovative corporate educational institution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2012. № 361. P. 144–147. In Russian

Pokrovsky N. E. Corporate university: utopia, dystopia, or reality? *Ekonomika obrazovaniya.* 2014. № 3. P. 10–15. In Russian

Polyushkevich O. A. Corporate solidarity of university. *Alma mater.* 2016. № 12. P. 68–72. In Russian

Pozharnitskaya O. V. Experience of Russian oil companies in the implementation of corporate social responsibility. *Ekonomika i predprinimatelstvo.* 2014. № 11-2(52). P. 546–551. In Russian

Pruzhinin A. N. Human capital of the oil companies. *Sotsiologiya. Zhurnal rossiiskoi sotsiologicheskoi assotsiatsii*. 2018. № 4. P. 151–154. In Russian

Pruzhinin A. N. Tools of oil companies in the development of their human capital. Higher education, social sciences and national security: Materials of the All-Russian Conference. Irkutsk: Irkutsk State University Publishing house, 2017. P. 216–223. In Russian

Sergeeva O. Y., Kachalkina K. G. Analysis of R & D investments in the oil and gas sector of the fuel and energy complex of Russia. Economics, management, finance: Materials of the IV Intern. scientific conf. (April 2015). Perm: Merkurii. P. 55–58. In Russian

Sorokina-Ispolatova T. V. Continuous training of a vocational education teacher at a corporate university: Dr. Sci. Diss. (Pedagogics). M., 2007. 443 p. In Russian

Stewart T. A. Intellectual capital. New source of organization wealth / Transl. from English by V. A. Nozdrina. M.: Pokolenie, 2007. 366 p. In Russian

Tuodolo F. Corporate social responsibility: between civil society and the oil industry in the developing world. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies.* 2009. Vol. 8(3). P. 530–541. In English

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-66-69

Условия и предпосылки внедрения внесудебных способов разрешения споров в инвестиционно-строительной сфере

ЛАРИСА ИГОРЕВНА ЗАЙЦЕВА, **кандидат юридических наук, доцент кафедры инвестиционно-строительного бизнеса**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mcua3@yandex.ru

Аннотация: Использование более гибких и наименее конфликтных способов урегулирования разногласий в процессе реализации государственных проектов, в особенности в государственном секторе, обусловлено систематическим увеличением количества экономических споров, а также инициированных процедур банкротства строительных компаний при отсутствии перспективы финансового оздоровления. Масштаб проблем, которыми характеризуется инвестиционно-строительная деятельность, диктует необходимость принятия более жестких мер государственного управления, в том числе в области законодательной инициативы. Кроме того, развитие медиации в традиционном ее понимании также не является достаточным в современных условиях. Подтверждением данных тезисов является опыт зарубежных государств, также столкнувшихся с кризисом в строительной отрасли и принявших специальные законодательные нормы, нацеленные на поддержку малых и средних строительных компаний и внедрение таких способов разрешения споров как деятельность специализированных комиссий, которые создаются на начальном этапе и курируют проект, выполняя, в том числе, превентивную функцию. Особая фокусировка на инвестиционно-строительной деятельности объясняется ее существенными отличительными признаками: повышенными рисками, невысоким коэффициентом прибыли, систематически возникающими разногласиями разного диапазона, вовлеченностью публично-правового элемента, высокой вероятностью конфликта интересов. Для разработки концепции внесудебных механизмов урегулирования разногласий, возникающих в процессе реализации проекта, в статье исследованы следующие аспекты: компетенция и особая квалификация лиц, участвующих в соответствующих процедурах, выходящая за пределы медиативных практик, организационная форма специализированного органа, занимающегося разрешением споров, и характер законодательных норм.

Ключевые слова: внесудебные способы разрешения споров, инвестиционно-строительная деятельность, медиация, Комиссия по разрешению споров, отраслевая направленность

Статья поступила в редакцию 8 августа 2019 года.

Зайцева Л.И. Условия и предпосылки внедрения внесудебных способов разрешения споров в инвестиционно-строительной сфере. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 66–69.

CONDITIONS AND BACKGROUND FOR THE INTRODUCTION OF NON-JUDICIAL DISPUTE RESOLUTION METHODS IN THE INVESTMENT AND CONSTRUCTION SPHERE

LARISA I. ZAITSEVA, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Investment and Construction Business Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mcua3@yandex.ru**

Abstract: The use of more compliant and least conflicting ways to resolve differences in the implementation of state projects, especially in the public sector, is due to a systematic increase in the number of economic disputes, as well as initiated bankruptcy procedures for construction companies in the absence of prospects for financial recovery. The scale of the problems that characterize the investment and construction activity dictates the need for stricter government measures, including in the area of legislative initiative. In addition to that, the development of mediation, in its traditional sense, is also not sufficient in current conditions. In this context, we should take into account the experience of foreign countries. They also faced a crisis in the construction industry and adopted special legislation aimed at supporting small and medium-sized construction companies; they introduced such dispute resolution methods as an institution of specialized Commissions that are created at the initial stage and supervise the project performing a preventive function. The specific focus on investment and construction activity is explained by its significant distinctive features: increased riskiness, low-profit income, systematic disagreements of different ranges, the involvement of the public law element, high probability of conflict of interest. In order to develop the concept of non-judicial dispute resolution mechanisms, arising in the course of project implementation, the article explores the following aspects: competence and special qualifications of persons involved in relevant procedures (beyond the scope of mediation practices), organization of a specialized body dealing with dispute resolution, and conception of legislation.

Keywords: non-judicial dispute resolution, investment and construction activities, mediation, Dispute Resolution Commission, sectoral focus

The article was received on August 8, 2019.

Zaitseva L.I. Conditions and background for the introduction of non-judicial dispute resolution methods in the investment and construction sphere. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 4. P. 66–69.

Introduction

At present, the need to use more compliant and less conflicting dispute resolution methods is becoming increasingly apparent. The judicial system of the Russian Federation has a number of advantages and is developing reasonably stably (low percentage of violation of procedural deadlines,[1] systematic measures to ensure uniformity of judicial practice, the presence of "comfortable" forms of legal proceedings: simplified and mandative, electronic justice service, the "Arbitration File" information resource, the possibility of remote participation in court hearings, etc.), however, is not capable of serving as a universal means for settling disputes.

If we look at the statistical data, we can ascertain the systematic increase in economic disputes: in 2018 their growth amounted to 160 000 (more than 9%), rising from 2015 – 24%. In the Moscow region the comparison with 2017 – 13%, and compared to 2015 – 33%. As for disputes with foreign investments, since 2014, their number has increased by more than 5 times; moreover, judicial cases in favor of a foreign investor have also increased significantly, from 60% to 92%[2].

Also, it is necessary to emphasize the extreme burden on judges: the average number is 106 cases per month; the absolute champions are the courts of Moscow with 250 and the Moscow region with 212 of cases per month[3]. Such an extreme workload does not allow to thoroughly understand the specifics of each case.

In recent years, the state has achieved success in bringing to court a number of disputes, which have generic character, such as tax disputes. Similar measures concerning insurance and pension fund disputes are currently being taken.

At the same time, international community has come to understanding that specific non-judicial methods should be applied not only in the designated categories of disputes but also in complex, particularly sensitive areas, such as investment and construction activities. Additionally, the concept of "sustainable construction", which is of particular relevance in developed countries, involves minimizing the number of disputes that significantly inhibit the implementation of projects and destabilize the construction industry as a whole [Zaitseva, 2018].

Investment and construction

Particular focus on investment and construction activities is due to their specific distinctive features:

Higher risk and dependence of processes on a wide range of unforeseen circumstances, which may create a potential threat of bankruptcy. Over the past three years, according to the situation with the property developers, the number of bankruptcy proceedings has quadrupled.[4]

Low-profit ratio and unprofitability. According to Rosstat, as of November 1, 2018, the share of unprofitable construction organizations amounted to 34,6% (33,4% in October 2017), the amount of loss of these enterprises was 50 billion rubles [Report…, 2019].

Large number of systematically arising differences of a peculiar nature (each project is unique), in which involved a wide range of subjects, such as professional participants (co-investors, developers, contractors, subcontractors, landowners, credit organizations), and less protected individuals subjects (shared construction participants). That is the reason, why it is so difficult to conclude a settlement agreement in the bankruptcy proceedings of a construction company: it is almost impossible to take into account the interests of such a wide range of people.

Involvement of the public law element, which implies a lot of procedures for coordination and interaction with government agencies, and it can lead to the violation of the terms outlined in the contracts. The increased complexity of cooperation process must be considered while planning possible disagreements.

High probability of conflict of interest and abusive practice by large developers concerning contractors, as well as contractors to subcontractors.

Non-judicial dispute resolution methods allow to neutralize these negative aspects, provide an incentive to project participants and, in general, promote to the peaceful dispute resolution. But the introduction of these methods in the Russian Federation requires a thoughtful and intelligent strategy. In this case, the most significant issues that require additional analysis are:

the need for special qualification of persons involved in relevant procedures beyond the limits of mediation practices;

the organizational form of a specialized body, the competence of which could include the settlement of disputes in the framework of implementation of investment and construction projects;

the adoption of legislative norms governing the creation and functioning of commissions (councils) for settling disputes.

The first important aspect is the specialization of dispute resolution persons. In this regard, the opinions of experts and practicing mediators differ. Mediators believe that having extensive experience in the sphere in which a dispute arose does not affect the positive result of the conflict solving procedure. D. Richbell, in his practical recommendations, points out the effectiveness of involving a skilled mediator, and not a mediator with specialized knowledge, since the latter will pay attention to specific details and technical aspects instead of focusing on possibilities for further cooperation and relations of participants in general [Richbell, 2009].

1 Only 3,5% of all cases were considered in violation of the deadlines in 2018.

2 The question arises: with such statistics, is it profitable for an investor to use other means than litigation?

3 According to official website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation // http://www.cdep.ru/index.php?id=79

4 Initiators of bankruptcies of construction companies are often banks.

Alternative methods for dispute resolution

Alternative methods that can be used in the implementation of construction projects are not limited only by mediation. It implies a wide range of methods: arbitration-mediation, early neutral assessment, expertise (both technical and complex), Dispute Resolution Councils (DRC) [Gaydarenko Sher, 2015], specially created dispute resolution commissions, etc. As applied to particularly sensitive areas, such as shared construction, an open space technology allows involving broad range industry representatives in resolving disputes, bringing to the discussion topics of interest to all participants and reducing the escalation of conflict. It is worth saying that commissions can be created to resolve a particular dispute (for example, regarding the final cost of work or the terms of contract), or to support the project at all stages of its implementation. In the latter case, a full understanding of the activities' specifics is required by experts. In addition to complex legal or technical aspects, the expert may be regularly present at the construction site and deal with the settlement of different kinds of contradictions (for example, convey an explanatory dialogue with tenants in case of complaints).

As for the functions of the Dispute Resolution Commissions / Councils, they range from making recommendations and conducting an independent examination to making a decision that is mandatory for all participants. The possibility of its appeal depends on the specifics of the accepted method and may be limited to a period of time, and it also can be carried out only after the end of the project implementation [Yaskova, Zaitseva, 2017]. Moreover, the development of regulations and provisions of contracts providing for ADR in construction is carried out by specialized bodies and institutions of this particular industry, such as the International Federation of Consulting Engineers (FIDIC), the Institute of Civil Engineers of Great Britain, the Non-Profit Organization "Adjudication", the Royal Society of Certified Specialists in Real Estate (RICS - international independent self-regulatory organization), etc.

The commissions and councils can act in several stages: first, confine themselves to preventive conversation and oral conclusion, and if the negotiations between the participants do not deliver results again, written conclusion is made.

It is also important to note the preventive function, with which such commissions are endued. This function was noted in the new edition of the 2017 FIDIC Yellow Book – the main goal is to prevent disagreement. This function acquires particular significance at the initial stage – project evaluation, which includes, in addition to cost analysis, the study of aspects of sustainable development, social significance for a particular region, competitive advantages and, of course, possible risks. So, for each potentially risky situation, special procedures may be envisaged [Conditions of contract, 2017].

Besides, the experts in charge of the project may determine the potential risks of the counterparty's bankruptcy. In this case, the expert's main task is to offer all possible ways out of current situation to the client.

Thus, a wide range of functions and systematic work within specific project (in fact, monitoring its implementation) requires specialized competencies, which cannot be exhausted only by conflictology and psychology.

Organizational and legislative state regulation

Concerning *the organizational form*, the most controversial aspect is the participation of the state in the implementation of related procedures. So, a specialized center can be created based on a state body or have the status of a state institution. But some experts[5] question the state intervention in the sphere of investment and construction since it can lead to the formal and non-authoritative provision of mediation services. Besides, such a body will not differ significantly from the court due to a specific element of coercion. At the same time, such organizational and legal form will allow persons, involved in the resolution of disputes, to have considerable powers, including, among other things, ensuring the recommendations made.

In this regard, the experience of cooperation between specialized institutes and authorized bodies, available in world practice, as well as the adoption of special programs, including at the regional level, is very interesting. Government bodies promote the use of ADR, but their authority power is limited. For example, the Florida Department of Transportation is successfully fulfilling the Program for the construction projects implementation. According to the Department, the riskiness of projects, in which ADRs are used (commissions and dispute resolution bodies), is significantly reduced. As one of the most successful examples among developing countries, Belarus is worth mentioning: in 2015, the Cooperation Agreement between the Ministry of Architecture and Construction and the "Mediation and Law" Center was signed. The goal of the agreement is to promote the development of the construction industry through the use of modern methods.

Concerning *the norms of legislative regulation*, researchers also did not come to general opinion. On the one hand, the understanding of the need to develop the concept of ADR is difficult to impose, – it must be the result of a conscious and balanced view. First, it is necessary to change consciousness, and only then adopt legislative acts. On the other hand, if we provide disputing participants with extensive freedom to choose dispute resolution methods, it can significantly complicate the process of ADR implementation, especially in such sensitive areas as investment and construction sphere. Currently, the legislators adhere to the position of precisely soft regulation, allowing dispute participants to determine for themselves, which method is appropriate to apply. The draft of the federal law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation concerning the improvement of conciliation procedures" provides for the possibility of judicial mediation (including the "conciliation rooms" operating in some arbitration courts of the Russian Federation), but it is voluntary. If we consider that this type of mediation is now used (the percentage of cases ending

5 For example, C.A. Shamlikashvili.

with a peaceful/mediation agreement is very low), there is no reason to consider the adoption of the proposed law as an incentive for the disputants.

The experience of foreign countries suggests that strict regulation at the initial stage can serve as an effective measure to promote efficient methods. We are talking about the adoption of legislation that obliges participants in the construction activity to use specialized ways to resolve disputes. The United Kingdom is a vivid example: there is a specific procedure called "adjudication", which is in use since 1996[6]. That is why, according to the ARCADIS report, the United Kingdom is the only one among the reviewed countries, in which adjudication is the most common way of settling disputes (in other countries and regions there are two-sided negotiations and mediation)[7]. The introduction of a specific method was also aimed at protecting the rights and interests of small businesses (especially subcontractors) from abuses by large partners who forced contractors to perform work at lower prices (or even free of charge)[8].

Since the adoption of the Law 1996, a large non-profit organization "Adjudication" (Society of Judges and Arbitrators) was created in the UK; it's involved in the resolution of disputes in the construction industry. If we turn to the statistics of requests: since 1999, the number varies from 1300 to 2027 per year, which indicates the need for special procedures. The organization systematically analyzes trends and changes in the construction business, in the course of which factors determining the recession in the industry are identified. As for the arbitrators themselves, they are appointed from specialized centers consisting of experts in the construction industry[9]. An interesting fact is that the jurisprudence (nearly 35%), the engineering cost estimate business (also nearly 35%), and the engineering and construction specialization (10%) are related to the profile specialization of persons involved in resolving the disagreement.

At the same time, it should be noted that in addition to adjudication, there is the Technology and Construction Court, a particular state court in Great Britain with specific competence. The presence of the ADR allowed the Court to have a balanced load and deal with substantive, practice-forming disputes. According to statistical data for 2018, the Court held 61 cases[10].

Conclusion

It should be noted that extensive experience of foreign countries shows the demand for special, non-judicial methods of resolving disputes in the investment and construction sphere. According to the Dispute Resolution Council (Dispute Resolution Board Foundation – a non-profit organization registered in the United States, whose work focuses on prevention and effective resolution of disputes in construction sphere), from 1975 to 2017, more than 2800 projects worldwide have been successfully implemented by using described methods. Among the states are the USA, Canada, New Zealand, India, China, Denmark, South Africa, Australia, Vietnam, Belgium, Brazil, Peru, Turkey, etc. The total cost of projects varies from 1 million to 7,4 billion dollars[11].

At the same time, while developing and implementing these mechanisms, it is important to take into account the realities of each specific state: state priorities in the field of dispute resolution, features and effectiveness of the judicial system (time, accessibility and openness), state support for small and medium businesses, fragmentation and disunity of state bodies and economic entities, business practices and attitude to litigation.

Currently, in the Russian Federation, mediation and the development of its use are actively discussed. But at the same time, the question of introducing other methods with narrow sectoral focus is not developing. Consequently, it is not proposed to train specifically qualified people involved in dispute resolving. It is these trends that should become priorities in the field of further development of non-judicial dispute resolution mechanisms.

6 Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996: http://www.legislation.gov.uk

7 Practices of Continental Europe, North America, the Middle East, and the UK have been investigated.

8 Global Construction Disputes Report. Arcadis. 2018: https://www.arcadis.com

9 Royal Institution of Chartered Surveyors, Chartered Institute of Arbitrators, Construction Industry Council, etc.

10 Information from the official website of the Technology and Construction Court: http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/TCC/2018/

11 Report of the Dispute Resolution Council Foundation: http://www.drb.org/publications-data/drb-database/

References

Gaydayenko Sher N.I. Formation of a system of alternative dispute resolution mechanisms: a conflict-free society as the basis for countering corruption. Scientific-practical guide / Ed. by Semilyutin N.G. M., 2015. In Russian

Report of the Moscow City Statistics Committee on 01.01.2019 No. 6 "Socio-economic situation in Moscow, January-December 2018". In Russian

Richbell D. Mediation of Construction Disputes. Oxford: Blackwell Publishing, 2008. 192 p. In English

Yaskova N., Zaitseva L. Application of alternative dispute resolution in the field of construction projects. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science "Energy Management of Municipal Transportation Facilities and Transport, EMMFT 2017"*. Khabarovsk. 2017. Vol. 90. P. 0121182. DOI: 10.1088/1755-1315/90/1/012182. In English

Zaitseva L. Effective dispute settlement as a mechanism of economic attractiveness. *MATEC Web of Conferences "Investment, Construction, Real Estate: New Technologies and Special-Purpose Development Priorities" (ICRE 2018)*. Irkutsk. 2018. Vol. 212. P. 08021. https://doi.org/10.1051/matecconf/201821208021. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-70-74

ДОРОЖНАЯ КАРТА ВНЕДРЕНИЯ КРАУДСТРОИТЕЛЬСТВА В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА»

ДМИТРИЙ НИКОЛАЕВИЧ СИЛКА, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой "Экономика и управление в строительстве"
Национальный исследовательский "Московский государственный строительный университет" (129337, Российская Федерация, Москва, Ярославское шоссе, 26). Email: w220@yandex.ru
СЕРГЕЙ АНДРЕЕВИЧ АЛЕКСЕЕВ, ассистент кафедры инвестиционно-строительного бизнеса
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mcua@yandex.ru

Аннотация: В настоящей статье представлен план мероприятий (дорожная карта) внедрения краудстроительства – механизма реализации инвестиционно-строительных проектов малыми строительными предприятиями с помощью прямых коллективных инвестиций с использованием онлайн-платформ. Проект направлен на достижение стратегических целей национального проекта "Жилье и городская среда", а именно: повышение комфортности городской среды и индекса ее качества на 30%, что приведет к сокращению в два раза числа городов с неблагоприятной средой и созданию механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды. Доля граждан, участвующих в решении вопросов развития городской среды увеличится до 30%.

Внедрение механизма краудстроительства обеспечит рост таких индикаторов, как площадь озелененных территорий общего пользования к площади всех зеленых насаждений в целом (%), обустроенность природного ландшафта (%), состояние зеленых насаждений (%), количество улиц с развитым стритрейлом (ед.), разнообразие культурно-спортивных функций в городе (%), доступность спортивных площадок для горожан (%) и др. Именно эти индикаторы формируют показатель "индекс комфортности городской среды".
Ключевые слова: национальные проекты, жилье и городская среда, индекс качества городской среды, малый бизнес, краудстроительство, цифровая экономика.

Статья поступила в редакцию 29 мая 2019 года

Силка Д.Н., Алексеев С.А. Дорожная карта внедрения краудстроительства в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Государственная служба. 2019. № 4. С. 70–74.

THE ROADMAP TIMELINE FOR IMPLEMENTING THE CROWDFUNDING CONSTRUCTION IN THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL PROJECT "HOUSING AND URBAN ENVIRONMENT"

DMITRY N. SILKA, Doctor of Economics, Assistant professor, Head of the Department of Economics and Management in Construction
National Research "Moscow State University of Civil Engineering" (26 Yaroslavskoye Shosse, Moscow, Russian Federation, 129337). Email: w220@yandex.ru
SERGEI A. ALEKSEEV, assistant at the Department of Investment and Construction Business
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mcua@yandex.ru

Abstract: The article presents a plan of measures (the roadmap timeline) for implementing crowdfunding – the mechanism for the deve;opment of investment and construction. The project aims to achieve the strategic goals of the national project "Housing and urban environment", approved by the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for strategic development on December 24, 2018, namely: increasing the comfort of the urban environment and its quality index by 30%, which will lead to a two-fold reduction of number of cities with an unfavorable environment and creation of a mechanism for citizens' direct participation in the formation of a comfortable urban environment. The share of citizens involved in the development of the urban environment will increase up to 30%.

The introduction of the crowdfunding mechanism will ensure the growth of such indicators as the amount of green areas for public use (parks, gardens, etc.) to the area of all green spaces in general (%), the state of the natural landscape (%), the state of green areas (%), the number of streets with developed street retail (units), a variety of cultural and sports events in the city (%), the availability of sports grounds for citizens (%). These are the indicators that form the "comfort of the urban environment" index.
Keywords: national projects, housing and urban environment, quality index of urban environment, small business, crowdfunding, digital economy.

The article was received on May 29, 2019

Silka D.N., Alekseev S.A. The roadmap timeline for implementing the crowdfunding construction in the framework of the national project "Housing and urban environment". *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 4. P. 70–74.

Introduction

On December 24, 2018, the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects approved 12 national projects and a comprehensive plan for modernization and expansion of highway infrastructure (**Figure 1**):

Within the framework of the national project "Housing and urban environment"[1, 2], the federal projects "Mortgage", "Housing", "Formation of a comfortable urban environment", "Ensuring a sustainable reduction of housing stock" are combined.

As part of the implementation of the Federal program "Formation of a comfortable urban environment"[3], two of the five target indicators of the national project are:

Pivotal increase in the comfort of the urban environment and its quality index by 30%, and a two-fold reduction in the index of the number of cities with an unfavorable environment.

Creation of a mechanism for direct participation of citizens in the formation of a comfortable urban environment, as well as increase in the number of citizens participating in solving urban development issues up to 30%.

At present, the majority of the population of the Russian Federation lives 1112 cities[4]. Two-thirds of cities are shrinking; the population in such cities is reduced by people migration to larger cities or abroad. It's related to the search for a more comfortable place for living[5].

According to the current methodology, approved by the Government of the Russian Federation on March 23, 2019 No. 510-r, in correspondence with the federal program "Formation of a comfortable urban environment", the quality index of the urban en-

Figure 1. National projects

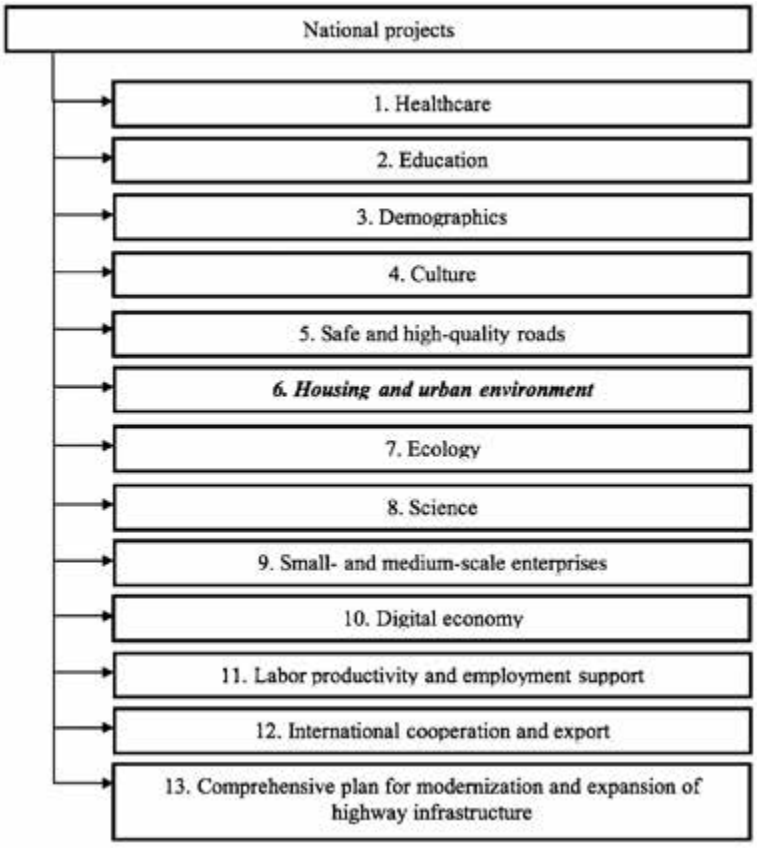
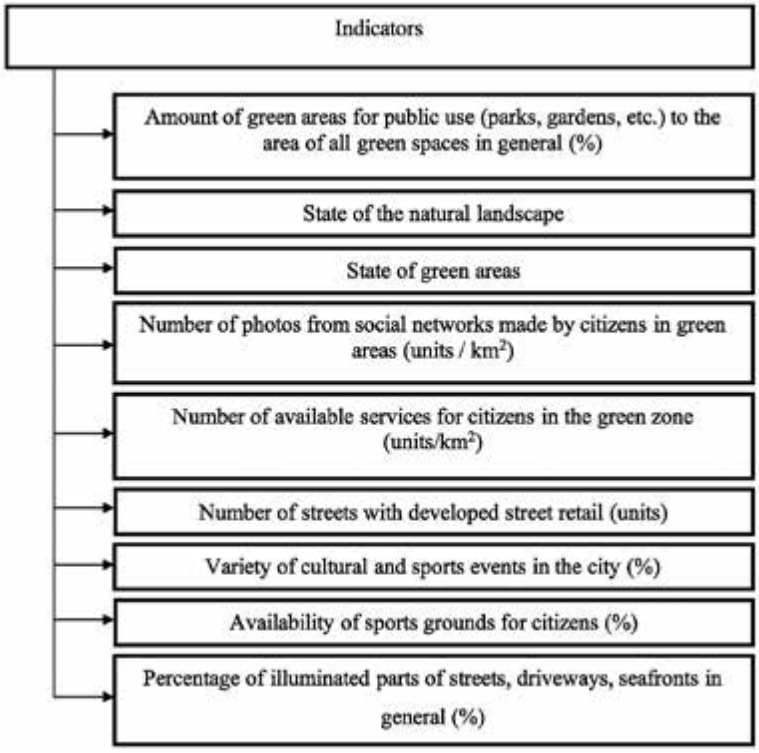


Figure 2. Indicators of the quality index of urban environment



1 Passport of the national project "Housing and urban environment" - http://static.government.ru/media/files/i3AT3wjDNyEgFywnDrcrnK7Az55RyRuk.pdf

2 Decree of the President of the Russian Federation "On the strategy of economic security of the Russian Federation for the period until 2030" - https://storage.strategy24.ru/files/strategy/201803/e3c0102dc-80c8441c4f756529b7e7c58.pdf

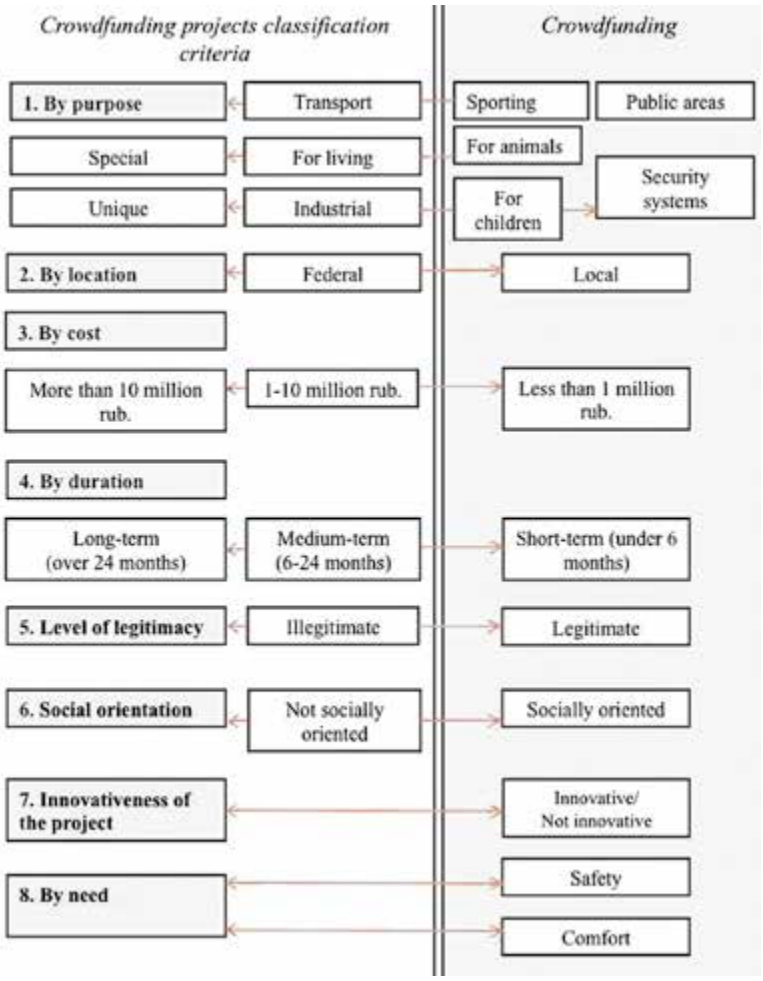
3 Priority project "Comfortable urban environment" - http://gorodsreda.ru/gorodskaya-sreda/

4 Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Forecast on the socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2036 - https://storage.strategy24.ru/files/strategy/201901/30e63c2c3c2bcd16937cafbafb804c9c.pdf

5 Dom.rf - https://индекс.дом.рф

vironment is defined, which includes the assessment of 6 types of areas (housing and surrounding spaces, landscaping, various infrastructures: street infrastructure, social and business, social and leisure, as well as adjacent and city-wide spaces) laying on five criteria, such as safety, comfort, environmental friendliness, identity and diversity, as well as modernity of environment. Indicators and their number may vary depending on the availability of data and the emergence of new ways of analyzing urban areas. These indicators are presented in **Figure 2**.

Figure 3. Typology of projects within the crowdfunding platform



Roadmap for the introduction of crowdfunding

Within the framework of the dissertation research "Development of small business in construction using information and communication technologies", the "crowdfunding" mechanism was proposed, providing a new format for implementing investment and construction projects by small construction enterprises using direct collective investments within the online platform. The typology of projects is presented in **Figure 3**.

In order to check the mechanism on a small scale, the authors aim to delineate the subject area of the implementation for possible crowdfunding projects to identify and eliminate all possible contradictions – the local area and public places (common living space). Contradictions will provide the opportunity to prepare the implementation methodology, with the help of which, it will be possible to perform crowdfunding in other fields [Silka, Yaskova, 2013; Silka, Yaskova, 2011; Silka, 2015].

Due to the introduction of crowdfunding, investments in the improvement of common living space for 4 years will amount to more than 28,116 billion rubles [Yaskova, 2018. P. 50-54; Organization of construction, 2018].

Based on the evaluation of the cost of projects on the organization of adjoining territories and public areas in the amount of 100,000 to 1,000,000 rubles, the potential of crowdfunding will be from 28 to 280 thousand projects [Yaskova, 2018. P. 18-23].

When estimating 750,000 rubles a year for one workplace of a small construction enterprise, 28.116 billion rubles can provide 37,488 new jobs.

Crowdfunding is financed by the Federal Budget of the Russian Federation, and a roadmap for its implementation has been already developed.

A roadmap is a starting point for the development of crowdfunding. It includes eleven main areas:

Discussion with public organizations, professional associations, and expert communities of documents completing the regulatory and legal framework for the implementation of socially oriented projects of the online crowdfunding platform:

"Provisions on collective forms of investment", "Methodical recommendations for assessing the performance of online platforms" in the Department of Urban Development and Architecture.

"Methodical recommendations for assessing the performance of online platforms" in the Department of Social and Economic Development.

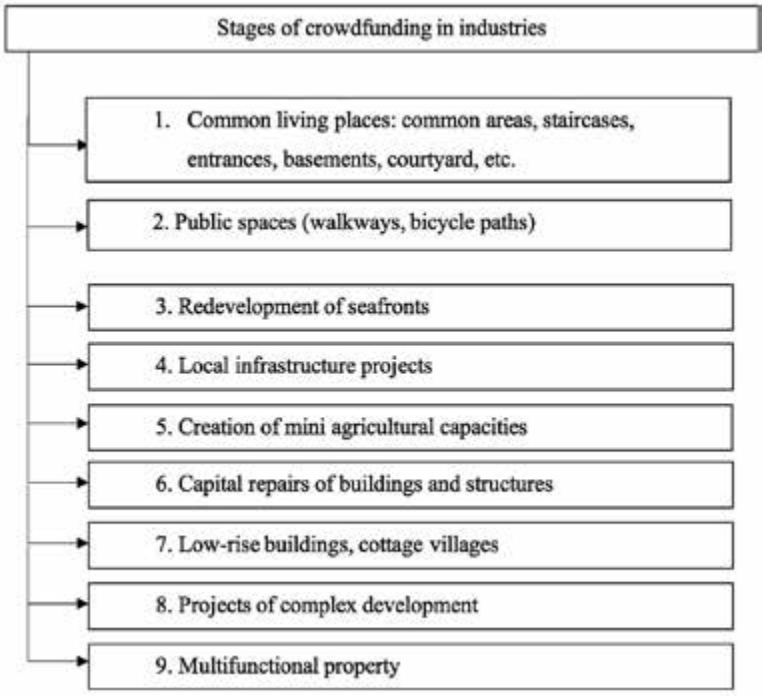
"The procedure for the formation of contractual relations between the participants of the online construction platform" in the Department of Municipal Affairs.

"Provisions on the Coordination Council for granting territories assigned to common living spaces" in the Department of Urban Development and Architecture.

"The procedure for monitoring and adjusting the progress of projects with the help of a crowdfunding online platform" in the Department of Municipal Affairs, the Department of Urban Development and Architecture.

"Provisions on measures of state support for the implementation of social projects with the help of an

Figure 4. Distribution stages of crowdfunding



online crowdfunding platform" in the Department of Social and Economic Development.

"Provisions on incentive measures (responsibility and encouragement) of participation in the process of implementing socially-oriented projects for the organization of common living spaces" in the Department of Social and Economic Development.

"Methodical recommendations on the use of correction factors and standards for the implementation of social projects aimed at organizing common living spaces" in the Department of Social and Economic Development, Gorproject.

"List of high standards of common living spaces (development, monitoring, evaluation, adjustment, experiment, etc.) in the Department of Urban Development and Architecture, Gorproject.

"Recommendations for the development and implementation of an effective contract" in the Department of Municipal Affairs.

"Provisions on informational and monitoring support of crowdfunding" in the Department of Urban Development and Architecture.

"The list of special regional programs for the implementation of crowdfunding projects" in the Department of Urban Development and Architecture.

Introduction of legal documents to the Moscow City Government for approval.

Development and implementation of a pilot project in crowdfunding with the support of the Department of Urban Development and Architecture, the Department of Information Technologies, as the result of which will be the rectification of the concept, the formation of the standardization base.

Formation of the list of programs and projects of crowdfunding:

Examination of proposals and initiatives in the Department of Urban Development and Architecture, the Department of Social and Economic Development.

Organization of consulting and scientific-methodological support for private initiatives in the Department of Social and Economic Development.

Creation of Responsibility Centers for the implementation of programs and projects in the Department of Urban Development and Architecture.

Formation of orders on the use of support and incentive measures in the Department of Social and Economic Development.

Certification of staff, signing of effective contracts in the Personnel Policy Department.

Developers' specification of an online crowdfunding platform based on competitions and tenders, the formation of a working group serving the online platform with the support from the Department of Social and Economic Development, the Department for Municipal Affairs, the Department for Urban Development and Architecture.

Approval of the protocol of control measures for the stages of implementation of programs for the development of urban areas in the Department of Urban Development and Architecture.

Observing the progress of projects with the help of a crowdfunding online platform:

Approval of an organizational meeting schedule between Responsibility Centers and the Department of Urban Development and Architecture.

Creation and maintenance of the Center for mediation in order to timely resolve the differences between project participants in the Ministry of Communications and Mass Media.

Organization of interaction between participants in the crowdfunding online platform.

Implementation of the provisions of the method of entry and exit of participating enterprises in projects of the Department of Urban Development and Architecture.

Information support, coverage of the implementation of programs and projects by the Ministry of Communications and Mass Media.

Carrying out of special measures, the opening of information centers on ongoing social projects.

Renewing the conditions of participants' activity focusing on final results.

Acceptance of work performed on projects in the Ministry of Health.

Estimation of the level of capitalization of common living spaces for each project in particular and for the Program as a whole in the Department of Municipal Property and Land Relations, the Department of Social

and Economic Development, the Department of Urban Development and Architecture.

Examination of innovative, social, environmental, and other types of effects resulting from the implementation of projects in the Department of Social and Economic Development, the Department of Urban Development and Architecture.

Summarizing the implementation of the program aimed at territories' development in general:

Correction of informational, organizational, innovational, economical, regulatory and methodological, and financial support of software and project cycles in the Department of Finance, Department of Urban Development and Architecture, Department of Social and Economic Development.

Creation of a databank of methods for the sustained development of organizational, financial, informational innovations and technologies in the Department of Urban Development and Architecture.

Creation of project teams, project managers, as well as the personnel reserve of administrators in the Personnel Policy Department.

According to research, the extension of sections of the small construction businesses' activities is associated with the spread of crowdfunding in the subject sectors presented in **Figure 4**.

Crowdfunding, in perspective, applies to the development of cottage villages – main construction objects, for which no expertise is carried out.

Conclusion

The implementation of crowdfunding mechanism will ensure the growth of the following indicators: the amount of green areas for public use to the area of all green spaces in general (%), the state of the natural landscape (%), the state of green spaces (%), the number of available services for citizens in the green zone (units/km^2), the number of streets with developed street retail (units), a variety of cultural and sports events in the city (%), the availability of sports grounds for citizens (%), etc.

These are the indicators that form the "comfort of the urban environment" index, respectively, the implementation of crowdfunding ensures the achievement of one of the main goals of the Federal Project "On the comfort of the urban environment", which, in turn, is included in the national project "Housing and urban environment".

Crowdfunding is a mechanism for direct participation of citizens in the formation of a comfortable urban environment, which itself increases the proportion of such citizens, and this is the significant indicator of a national project.

References

Organization of construction and real estate development: a textbook for universities / ed. by Grabovoi P. G. M.: ASV, 2018. In Russian

Silka D. N. Methodology for creating a mechanism for effective management of the business cycle in construction: the dissertation of Dr. of Economic Sciences: VAK Code 08.00.05. M., 2015. In Russian

Silka D. N., Yaskova N. Y. Managing business activities in a multi-structured environment. M.: MGSU, 2013. In Russian

Silka D. N., Yaskova N. Y. Managing investments and construction activities in a cyclic dynamics. M.: MGSU, 2011. In Russian

Yaskova N. Y. On the harmonious development of investment and construction activities and real estate. *Nedvizhimost: ekonomika, upravleniye*. 2018. No. 4. P. 18-23. In Russian

Yaskova N. Y. Systematization of problems in investment and construction activities of modern Russia. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2018. No. 4 (93). P. 50-54. In Russian

Литература

Организация строительства и девелопмент недвижимости: учебник для вузов / под общ. ред. Грабового П.Г. М.: АСВ, 2018.

Силка Д.Н. Методология создания механизма эффективного управления циклом деловой активности в строительстве: диссертация д-ра эконом. наук: 08.00.05. М.: 2015.

Силка Д.Н., Яськова Н.Ю. Управление деловой активностью в условиях многоукладности. М., МГСУ, 2013.

Силка Д.Н., Яськова Н.Ю. Управление инвестиционно-строительной деятельностью в циклической динамике. М., МГСУ, 2011.

Яськова Н.Ю. О гармоничном развитии инвестиционно-строительной деятельности и сферы недвижимости. *Недвижимость: экономика, управление.* 2018. № 4. С. 18-23.

Яськова Н.Ю. Систематизация проблем инвестиционно-строительной деятельности современной России. *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 4 (93). С. 50-54.

ЧТО ЧИТАТЬ

Лиленко-Карелина И. Краудфандинг. Как найти деньги для вашей идеи. M.: Livebook, 2018. 174 с.

Первое подробное руководство по запуску и продвижению крауд-проектов в России. Если у вас есть блестящий проект, который обязательно должен состояться, – эта книга поможет вам преподнести его так, чтобы в него поверили другие и помогли ему осуществиться.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-75-81

Государственные социальные услуги: от эволюции теории к практике обеспечения качества

ТИМУР БОРИСОВИЧ ГУППОЕВ, директор
Автономная некоммерческая организация «Центр инноваций социальной сферы Кабардино-Балкарской Республики» (360015, Российская Федерация, Нальчик, ул. Циолковского, 7). E-mail: gupoev@mail.ru
МУРАТ ЗАМИРОВИЧ ШОГЕНОВ, кандидат психологических наук, доцент кафедры теории и технологии социальной работы
Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (360004, Российская Федерация, Нальчик, ул. Чернышевского, 173). E-mail: shogen@inbox.ru

Аннотация: Статья посвящена изучению вопросов, связанных с развитием представлений о предоставлении социальных услуг как фундаментальной функции современного государства. Авторы рассматривают этапы эволюции научной мысли о социальной сущности государства, в результате которой социальные услуги стали считаться необходимым условием достойной жизни и устойчивого развития всего общества, а не только механизмом поддержки нуждающихся групп населения. Государство в наши дни выступает как мегарегулятор, который призван обеспечить количественные и качественне характеристики социальных услуг. Однако вызовы современного постиндустриального общества требуют пересмотра роли централизованного государственного управления в социальной сфере. Авторы связывают неэффективность директивного государственного управления с качеством социальных услуг с их сложной социорыночной сущностью и смешанным характером предоставления: государственные гарантии, но несовершенный характер конкуренции. Как считают авторы, система независимой оценки качества услуг выступает как действенный механизм обратной связи, необходимый для оптимизации сферы социальных услуг в интересах потребителей конкретных территорий. В качестве одной из ключевых проблем указано отсутствие на региональном уровне связи между внедрением независимой оценки и последовательными мерами по совершенствованию работы учреждений социальной сферы.
Ключевые слова: социальное государство, социальные услуги, независимая оценка качества, государственное регулирование, региональное развитие, человеческий капитал

Статья поступила в редакцию 14 ноября 2018 года

Гуппоев Т.Б., Шогенов М.З. Государственные социальные услуги: от эволюции теории к практике обеспечения качества. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 75–81.

STATE SOCIAL SERVICES: FROM EVOLUTION OF THEORY TO THE PRACTICE OF QUALITY ASSURANCE

TIMUR B. GUPPOEV, Director
Autonomous Non-Profit Organization 'Center for Innovation of the Social Sphere of the Kabardino-Balkarian Republic' (7, ul. Tsiolkovskogo, Nalchik, Russian Federation, 360015). E-mail: gupoev@mail.ru
MURAT Z. SHOGENOV, Cand. Sci. (Psychology), Associate Professor of the Chair of Theory and Technology of Social Work
Berbekov Kabardino-Balkarian State University (173, ul. Chernyshevskogo, Nalchik, Russian Federation, 360004). E-mail: shogen@inbox.ru

Abstract: This article is devoted to the study of issues related to the development of ideas about the provision of social services as a fundamental function of the modern state. The authors consider the stages of the evolution of scientific thought on the social essence of the state, as a result of which social services are viewed nowadays as a key condition for a decent life and sustainable development of the whole society, and not just as a way to support the most vulnerable social groups. Nowadays, the state acts as a mega-regulator, which is called upon to provide quantitative and qualitative characteristics of social services. However, the challenges of modern post-industrial society demand a revision of the role of centralized state regulations in the social sphere. The authors attribute the ineffectiveness of a prescriptive state quality management of the social services to a complex socio-market essence of the social services and the mixed nature of the provision – state guarantees versus the imperfect nature of market competition. The independent assessment, according to the authors, acts as an effective feedback mechanism needful to optimize the sphere of social services in the interests of consumers of specific territories. One of the key problems is the lack of regional communication between the introduction of independent evaluation and consistent measures to improve the work of social institutions.
Keywords: welfare state, social services, independent quality assessment, state regulation, regional development, human capital

The article was received on Novenber 14, 2018

Guppoev T.B., Shogenov M.Z. State social services: from evolution of theory to the practice of quality assurance. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 75–81. In Russian

Введение

Социальные услуги являются неотъемлемым атрибутом и одной из важнейших функций современного государства, характеризующей, по мнению многих специалистов, новый этап в его развитии [Калашников, 2002. С. 69]. В условиях постиндустриального общества XXI века социальная сущность государства уже не сводится к удовлетворению потребностей лишь незащищенных социальных слоев. От стимулирования общественных институтов и самоорганизации граждан в оказании услуг нуждающимся группам населения государство постепенно перешло к системному предоставлению услуг для значительной части общества. Социальные услуги признаются необходимым условием достойной жизни и свободного развития для большей части общества, а само предоставление услуг, соответствующих интересам большинства – условием устойчивого общественного и государственного развития. Проводимое в настоящее время реформирование социальной сферы в разных странах мира, в том числе и в России, направлено на повышение качества жизни населения, одним из ключевых критериев которого в цивилизованных государствах является возможность граждан пользоваться системой разнообразных социальных услуг.

Эволюция идеи социальной ответственности государства

Истоки представлений об отдельных элементах социальной ответственности государства уходят вглубь веков, к трудам Аристотеля и Платона. Однако основы современной социальной теории государства были заложены европейскими учеными XIX века Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш. Монтескье и т.д. Первыми к понимаю социального не только как функции, но фундаментальной сути государства обратились немецкие ученые Ю. Оффнер, А. Вагнер, Ф. Науманн, Л. фон Штейн. Понятие социального государства было введено в научный оборот в 1850 году благодаря Лоренцу фон Штейну и его теории социальной монархии, из которой позднее родилась теория социального государства [Милецкий, 1997]. В конце XIX века наряду с «социальным государством» в Германии появляется термин «государство благоденствия», но позже оба термина стали синонимами, подразумевавшими в общем смысле социальную ответственность государства. В первой половине XX века понимание необходимости обеспечения гарантий выполнения государством социальных функций привело к появлению термина «социального-правового» государства, основной идеей которого является представление об обеспечении социальных прав граждан посредством предоставления государственных гарантий (Захарьян, 2016. С. 649).

Новую грань в изучении социального государства раскрыл английский ученый экономист У. Беверидж. Выступая в 1942 году в парламенте с докладом «Полная занятость в свободном обществе», он аргументировал необходимость гарантированного минимального дохода как одного из главных принципов «государства благосостояния», увязав, таким образом социальную политику государства с экономической, а термин «государство благосостояния» (welfare state) закрепился в англоязычной литературе как синоним социального государства [Калашников, 2006]. Однако первым государством, провозгласившим себя социальным государством стала Германии в 1949 году. Новая конституция провозглашала, что основой деятельности государства становятся принципы социальности и обеспечения достойного уровня жизни граждан. Позднее социальными себя провозгласили Франция, Швейцария, Швеция и другие страны. В Конституции Российской Федерации 1993 года тезис о социальном государстве сформулирован с позиций целеполагания: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7).

Закрепление за государством социальных функций на правовом уровне способствовало их дальнейшей эволюции, как в плане теоретического осмысления, так и практической реализации.

Период с начала 60-х по 90-е годы XX века характеризуется в теоретическом плане появлением и развитием идей о «государстве всеобщего благоденствия», основанного на принципах распределительной справедливости, в отличие от социального государства, предполагавшего зависимость уровня социальной защищенности гражданин от эффективности профессиональной деятельности. Благодаря заметному росту уровня жизни в западных странах государство принимает новые для себя социальные функции, направленные на компенсацию гражданам временной или постоянной неспособности достичь определенных жизненных стандартов. Такими функциями становятся обеспечение рабочими местами, создание доступной среды для граждан с ограничениями в движении, разработка программ реабилитации и обеспечения достойных условий для жизни нуждающихся категорий населения и др. Другими словами, функцией государства становится предоставление социальных услуг, посредством которых оно создает равные для всех социальных групп возможности достижения необходимых стандартов жизни. Государство переходит таким образом от декларативной социальной политики и коммутативной справедливости к активной социальной деятельности и корректирующей справедливости, основанной на широком распространении страхования социальных рисков, связанных с возможной потерей доходов.

Идея государства всеобщего благоденствия продолжала активно разрабатываться вплоть до конца XX века. Однако волна экономических кризисов, охвативших развитые страны с конца 80-х и на протяжении 90-х годов, вынудила ученых пересмотреть прежнюю концепцию по двум основным причинам:

1) на практике невозможно облагодетельствовать всех; 2) надежды только на заботу государства ведут к иждивенчеству и пассивности человека [Goodin R.E et. al., 1999]. Современное понимание социальной сущности государства переходит от «беспредельной благотворительности» (welfare state) к «благоприятствованию труду» (workfare state) [Israel, 1999]. Считается, что государство должно обеспечивать только основные нужды человека (прожиточный минимум, инфраструктуру, образование, здравоохранение и др.), для того, чтобы обеспечить необходимую активность человека, его способность заботиться о себе самому.

Понимание социальной политики государства и ее закрепление в правовом поле

Требования к необходимому государственному обеспечению, его конкретные показатели и индикаторы в разных странах неодинаковы. Государство должно исходить из реального уровня развития общества и его возможностей. В то же время существуют и некоторые его наиболее общие конституционные принципы, критерии, которые ориентируют направление социальной политики государства, и индикаторы, определяющие конкретные юридические меры государства и развитие законодательства в этой области.

Анализируя сущность социальных услуг, следует исходить из того, что это прежде всего услуги, то есть определенные действия или деятельность (как, например, это закреплено в п. 1 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации) [Путило, 2006. С. 17]. В широком понимании социальными услугами можно назвать все виды услуг в сфере реализации социальных прав, оплата которых полностью или частично производится за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов или средств государственных внебюджетных фондов. В узком значении социальными обозначаются услуги, направленные на оказание поддержки наиболее нуждающихся категорий населения. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», под социальной услугой понимается действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

В отличие от услуг рыночного характера, учитывается особая роль государства, выполняющего публично-правовые функции. В случаях, когда государство не создает системы государственных учреждений или механизмов обязательного социального страхования рисков, оно обязано обеспечить доступность услуг частных организаций. Этот принцип закрепляется и в различных международных декларациях, затрагивающих базовые параметры жизненного уровня. Конвенция Международной организации труда № 26 «О создании процедуры установления минимальной заработной платы» и ст. 10 Декларации социального прогресса и развития привязывают «удовлетворительный уровень жизни» к минимальному уровню заработной платы.

Социальные услуги относят также к так называемым смешанным услугам, ориентированным не только на интересы личности, но и не в меньшей степени на интересы общества. Другими словами, удовлетворение этих потребностей приносит широкий социальный эффект, обеспечивая социальную защиту, социальное равенство, социальную интеграцию и стабильность общества.

Существует мнение, что обилие социальных услуг и их чрезмерная доступность ведут к росту социального иждивенчества и являются «проеданием» бюджетных денег. Однако исследования показывают, что перспективы экономического роста в странах с переходной экономикой на 64% связаны с развитием человеческого капитала и лишь в остальном обусловлены состоянием физического капитала и природными ресурсами [Морова, 1998. С. 72–74]. Предоставление разнообразных социальных услуг является основным способом инвестиций в человеческий капитал государства [Божечкова, 2013. С. 92]. В современном мире человеческий капитал рассматривают как «сформированный в результате инвестиций и накопленный человеком определенный запас здоровья, знаний, навыков, способностей, мотиваций, которые целесообразно используются в той или иной сфере общественного производства, содействуют росту производительности труда и эффективности производства и тем самым влияют на рост заработков (доходов) данного человека» [Щетинин, 2001. С. 47]. В качестве обобщающего количественного показателя человеческого капитала ООН использует Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), отражающий влияние на способность человека к созидательной деятельности таких основных факторов, как здоровье, образование, материальный достаток [Валентей, Нестеров, 1999. С. 99].

Особенности государства как поставщика социальных услуг

Особая роль государства в предоставлении социальных услуг населению связана с тем, что оно, с одной стороны, выступает как гарант реализации социальных прав граждан, а с другой – как мегарегулятор, который призван обеспечить определенные количественные и качественнее характеристики рынка социальных услуг. По мнению многих исследователей, в современных условиях государственное управление утрачивает свою жесткость в отношениях с

другими элементами социума – рыночными структурами и гражданским обществом, при этом данные структуры, образуя социальные сети, становятся все более взаимосвязанными [Романова, 2009, С. 66.]. (**рисунок 1**).

В последние годы все большей поддержкой пользуются идеи трансформации государственного управления в государственный менеджмент, предполагающей проникновение рыночных механизмов в государственный сектор. В рамках этой концепции возрастает ориентация на клиента за счет расширения зоны ответственности госучреждений; внедряются рыночные механизмы оценки деятельности госструктур, включая создание условий для конкуренции; растет внимание к финансовому менеджменту; стимулируется децентрализация управления на основе принципа субсидиарности. На смену «государству – администратору» приходит «государство – эффективный менеджер», а целью его деятельности становится оказание качественных услуг населению как клиенту, интересы которого выходят на первый план [Лоутон, Роуз, 1993. С. 8; Барциц, 2008. С. 3–6; Домбровский, 2006. С. 117; Барабашев, 2007. С. 37; Сморгунов, 2004. С. 50].

Качественная характеристика социальных услуг: проблема оценки

Качество является, пожалуй, важнейшей и наиболее сложной характеристикой социальных услуг в силу их смешанного характера. По таким характеристикам, как неоднородность, зачастую уникальность товара, значительное превышение количества потребителей над количеством производителей, рынок социальных услуг существенно отличается от рынка свободной конкуренции [Малофеев, 2011. С. 15]. С точки зрения организационной структуры, рынок социальных услуг является рынком несовершенной конкуренции, что определяет и недостаточные значения качественных показателей.

В связи с этим одной из главных задач сферы социальных услуг является постоянный анализ восприятия качества потребителем. В соответствии с «моделью оправданных ожиданий» Р. Оливера, клиент сравнивает свои ожидания от услуги с тем, что он получает в реальности, и оценивает, оправдались ли его ожидания [Современный…, 2007. С. 70]. Ожидания клиента формируются на основе имеющегося у него опыта, а также информации, получаемой по различным каналам коммуникаций. Кроме того, от степени удовлетворенности ожиданий потребителей зависит и процесс институционализации рынка социальных услуг, его превращения в систему стандартизированных ожиданий, что, в свою очередь, предполагает общественный контроль и принятие социально-рыночных ценностей широкими социальными группами [Романова, 2009, С. 66].

По мнению К. Гренруса, большое значение имеет управление качеством услуги внутри социальной организации, т.е. управление источниками качества – качеством разработки и качеством производства и предоставления услуг [Gronroos, 1994. P.51]. Однако в связи с несовершенством методик разработки социальных услуг, в том числе основанных на оценках уровня удовлетворенности клиентов, выпускаемые на рынок услуги часто бывают не продуманы должным образом. Это одна из основных проблем сферы социальных услуг. На региональных и локальных рынках социальных услуг, которые часто представляют собой естественные монополии, действие конкурентных механизмов обеспечения качества зачастую отсутствует совсем.

Одним из ключевых показателей ценности социальных услуг для современного государства, в том числе российского, является особое внимание к их качеству и разработка и законодательное закрепление различных направлений оценки [Дудченко, Мытиль, 2017. С. 73; Рагозина, Цацура, 2015. С. 4].

Выбор, особенно при отсутствии необходимой и объективной информации о конкретной организации и предоставляемых услугах, всегда и объективно сложен для любого человека. Компенсировать недостаток информированности потенциальных потребителей позволяют публичные рейтинги, которые вступают не только инструментом информирования потребителей, но и действенным механизмом обратной связи поставщиков социальных услуг с их получателями. Оценка качества оказываемых услуг заложена в основе ожиданий потенциальных потребителей, в связи с чем при построении публичных рейтингов важно учитывать наиболее значимые аспекты качества услуг на основе ограниченного круга показателей, простых и понятных потребителям. Сегодня и потребители, и эксперты, и специа-

Рисунок 1. Компоненты российского социума

Figure 1. Components of Russian society

листы управления в социальной сфере сходятся во мнении, что нужны честные, надежные, основанные на внятных, прозрачных и объективных показателях рейтинги. Вместе с тем, идентификация релевантных показателей и формирование рейтингов в интересах потребителей невозможно без налаживания механизмов обратной связи получателей с поставщиками услуг.

Усилия государства в достижении качества социальных услуг

Для достижения этих целей Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» была инициирована система независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги как механизм общественного контроля, необходимый для формирования ответственности организаций.

Целостный подход к независимой системе оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания был сформулирован в методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)», утвержденных приказом Минтруда России № 21 от 18 января 2013 года. В них отмечается, что обеспечение доступности, существенное повышение эффективности и качества предоставления населению услуг в сфере социального обслуживания может быть достигнуто посредством модернизации системы социального обслуживания и возможности участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей и добровольцев, а также внедрения независимой оценки качества предоставления социальных услуг, осуществления эффективного контроля за их предоставлением и реализации мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения.

Немногим позднее Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» определил независимую оценку качества оказания услуг организациями социального обслуживания как одну из форм общественного контроля, проводимого в целях повышения качества их деятельности. Независимая оценка предусматривает оценку оказания услуг по таким общим критериям, как открытость и доступность информации об организации, комфортность условий и время ожидания предоставления услуг, доброжелательность работников, удовлетворенность качеством условий оказания услуг, а также доступность услуг для инвалидов. Информация о результатах независимой оценки является общедоступной и размещается на официальных сайтах уполномоченных органов исполнительной власти. Закон также устанавливает ответственность руководителей организаций социального обслуживания за непринятие мер по устранению недостатков, выявленных в ходе оценки и включает их в показатели эффективности работы.

Непосредственное внедрение независимой оценки в регионах России началось с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года №256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

Проблемы системы независимой оценки

Однако предмет независимой оценки качества в последующих редакциях указанных нормативных актов изменился. Существовавшая первоначально формулировка «независимая система оценки качества работы организаций» уступила место «независимой системе оценки качества условий оказания услуг организациями обслуживания». Таким образом, предметом независимой оценки становится не само качество услуг, а качество условий их оказания. Это изменение, в частности, прослеживается в новом Федеральном законе от 5 декабря 2017 года № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы», а также в последней редакции от 01 мая 2019 года Федерального закона от 28 декабря 2013 года №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Изменение предмета системы независимой оценки, сужение ее фокуса на качество условий предоставления социальных услуг, на первый взгляд, значительно ограничивает содержание и качество обратной связи, получаемой от потребителей услуг. Вместе с тем, смещение акцента на конкретные условия предоставления социальных услуг видится нам как доступный способ обеспечения стандартизации интерпретаций результатов оценки. Несмотря на ограниченный характер такого подхода, в настоящих условиях его можно рассматривать как движение в сторону совершенствования и дальнейшей институционализации системы независимой оценки, а саму систему как один из необходимых элементов комплекса усилий по повышению качества и доступности социальных услуг и модернизации работы организаций, предоставляющих эти услуги. Предлагаемый подход подтверждается описанием целого ряда объективных трудностей и зна-

чительных ограничений, которые были заложены в первоначальный вариант системы независимой оценки, но оказались выявлены лишь на этапе ее внедрения. К наиболее ключевым из них можно отнести:

- недостатки опросного инструментария и критериев оценки, не учитывающие специфику отдельных учреждений и создающие риски некорректных интерпретаций и соответствующих обобщений между учреждениями одной сферы или учреждений схожего типа;
- недостатки методического сопровождения процесса внедрения независимой оценки, связанные с невнятностью стратегического обоснования внедрения независимой оценки как в глазах населения, так и социальных учреждений;
- институциональные риски внедряемой независимой оценки качества оказания услуг, обусловленные отсутствием или слабостью, формальным характером деятельности уполномоченных институциональных структур, в частности, общественных советов [Рагозина, Цацура, 2015].

Ожидать преодоления возникающих трудностей содержательного и процессуального характера на местах также не приходится, поскольку по сей день в большинстве региональных дорожных карт, утвержденных субъектами Российской Федерации, в том числе в силу вышеуказанных причин, находят свое описание преимущественно мероприятия, направленные на информационное сопровождение системы независимой оценки. Отсутствие системной связи между внедрением независимой оценки и мероприятиями, направленными на модернизацию работы социальных учреждений, является заметной проблемой на уровне регионов. В этой связи выявление путей совершенствования независимой оценки качества социальных услуг является актуальной и отвечающей потребностям теории и практики регионального управления, что позволяет найти оптимальные механизмы, применение которых ведет к повышению качества услуг, предоставляемых конечному потребителю.

Заключение

Таким образом, с момента зарождения первых идей о социальной сущности государства и гарантированном характере предоставления социальных услуг, научная мысль претерпела значительную эволюцию от абстрактно теоретического к прикладному. Современные дискуссии ведутся о рациональности объемов и качества предоставляемых социальных услуг, определяющих социальные эффекты как для отдельной личности, так и для всего социума, и, как следствие, обеспечивающих устойчивость общественного и государственного развития в целом. Трудности обеспечения высоких количественных и качественных показателей предоставления социальных услуг тесно связаны с их сложной социорыночной сущностью. В условиях современного постиндустриального общества государство, как мегарегулятор социальной сферы, испытывает трансформацию механизмов управления, которые все больше приобретают черты горизонтального менеджмента, реализуемого во взаимодействии с рыночными структурами и гражданским обществом. Наиболее важной характеристикой нового менеджмента становится ориентация на качество реализуемых населению услуг посредством децентрализации управления и реализации принципа субсидиарности, предполагающих общественный контроль. Одним из таких механизмов является система независимой оценки качества как необходимый элемент комплексной системы повышения качества и доступности социальных услуг. Перспективы совершенствования системы независимой оценки качества связаны не только с выявлением путей повышения эффективности самого механизма оценки, но и с обеспечением системной связи с мероприятиями, направленными на модернизацию работы учреждений, в том числе на уровне регионов.

Литература

Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2007. Т.1. № 1. С. 19–52.

Барциц И.Н. Показатели эффективности государственного управления (Субъективный взгляд на международные стандарты). (Часть 1). *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.* 2008. № 1. С. 3–6.

Божечкова А.В. Эконометрическое моделирование влияния человеческого капитала на экономический рост в регионах России. *Аудит и финансовый анализ.* 2013. № 1. С. 90–99.

Валентей С., Нестеров Л. Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры. *Вопросы экономики*. 1999. № 2. С. 90–102.

Домбровский М. Роль государства в постиндустриальной экономике. *Общество и экономика*. 2006. № 5. С. 116–124.

Дудченко О.Н., Мытиль А.В. Становление института независимой оценки качества: вопросы и перспективы развития. *Социологическая наука и социальная практика*. 2017. Т. 5. № 1. С. 70–88.

Захарьян Д.А. Социальное государство: основные этапы развития и современное состояние. *Вестник РУДН. Серия: Социология.* 2016. № 3. С. 649–658.

Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М.: ЗАО «Издательство «Экономика». 2002.

Калашников С.В. Очерк теории социального государства. М., 2006.

Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца Фон Штейна. *Философия и общество*. 2008. №3 (51). https://

www.socionauki.ru/journal/articles/130203/

Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.

Малофеев И.В. Социальные услуги в рыночной экономике: опыт и проблемы. *Вестник Государственного университета управления*. 2011. №13. С. 169–172.

Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // Политические процессы в России в сравнительном измерении / Под ред. М.А. Василика, Л.В. Сморгунова. СПб., 1997.

Морова Л.П. Инвестиции в человеческий капитал и социальную инфраструктуру. *Социологические исследования*. 1998. № 9. С. 73–77.

Путило Н.В. К вопросу о природе социальных услуг. *Журнал российского права.* 2006. № 4. С. 16–24.

Рагозина Л.Г., Цацура Е.А. Независимая оценка качества оказания социальных услуг: первые результаты. *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены.* 2015. № 1 (125). С. 3–13.

Романова О.В. Становление института социального рынка. Диссертация на соискание степени кандидата социологических наук. М., 2009.

Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance». *Политические исследования*. 2004. № 3. С. 50–58.

Современный экономический словарь: 5-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2007.

Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы. *Конституция, закон и социальная сфера общества*: Материалы научно-практической конференции, 1 декабря 2008 г. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

Щетинин В.П. Человеческий капитал и неоднозначность его трактовки. *Мировая экономика и международные отношения.* 2001. №12. С. 42–49.

Goodin R.E., Heady B., Muffels E., Dirven H.G. The Real World of Welfare Capitalism. Cambridge University Press. 1999.

Gronroos C. Quo vadis marketing? Toward a relationships marketing paradigm. *Journal of Marketing management*. 1994. 10.5. P. 1–13.

Israel A. Introduction. *International Review of Administrative Sciences*. 1999. Vol. 65. № 2. 3. 163– 67.

References

Barabashev A. G. Theoretical guidelines for the further development of the civil service of the Russian Federation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia*. 2007. V.1. № 1. P. 19-52. In Russian

Bartsits I. N. Performance indicators of public administration (Subjective view of international standards). (Part 1). *Predstavitelnaya vlast - XXI vek: zakonodatelstvo, kommentarii, problemy.* 2008. № 1. P. 3-6. In Russian

Bozhechkova A. V. Econometric modeling of the impact of human capital on economic growth in the regions. *Audit i finansovyj analiz*. Moscow, №1. P. 90-99. In Russian

Chirkin V. E. Constitution and social state: legal and factual indicators. The constitution, law and the social sphere of society: proceedings of the scientific and practical conference, December 1, 2008. M.: Publishing House 'Jurisprudentsija', 2009. In Russian

Dudchenko O. N., Mytil A. V. Formation of the institute of independent quality assessment: issues and development prospects. *Sotsiologicheskaia nauka i sotsialnaia praktika*, 2017. Vol. 5. № 1. P. 70-88. In Russian

Goodin R. E., Heady B., Muffels E., Dirven H. G. The Real World of Welfare Capitalism. Cambridge University Press. 1999. In English

Gronroos C. Quo vadis marketing? Toward a relationships marketing paradigm. *Journal of Marketing management*. 1994. 10.5. P. 1-13. In English

Israel A. Introduction. *International Review of Administrative Sciences*. 1999. Vol. 65. № 2. P. 163-167. In English

Kalashnikov S. V. The functional theory of the social state. M.: CJSC 'Publishing house 'Economika' 2002. In Russian

Kalashnikov S. V. Essay on the theory of the social state. M., 2006.

Kochetkova L. N. The theory of the social state of Lorentz von Stein. *Filosofiia i obshchestvo*. Vol. №3 (51). 2008. https://www.socionauki.ru/journal/articles/130203/ In Russian

Louton A., Rouz E. Organization and management in public institutions. Moscow, 1993. In Russian

Malofeev I. V. Social services in a market economy: experience and problems. *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta upravleniya.* Moscow, 2011. №13. P. 169-172. In Russian

Marek Dabrowski. The role of the state in the post-industrial economy. *Obshchestvo i ekonomika*. 2006. № 5. P. 116-124. In Russian

Miletskiy V. P. The welfare state: the evolution of ideas, the nature and prospects of development in modern Russia. Political processes in Russia in a comparative measurement. Ed. by M. A. Vasilik, L. V. Smorgunov. Saint Petersburg, 1997. In Russian

Modern economic dictionary: 5th ed., supplemented and revised, M.: INFRA-M, 2007. In Russian

Morova L. P. Investments in human capital and social infrastructure. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 1998. № 9. P. 73-77. In Russian

Putilo N. V. On the nature of social services. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2006. №4. P. 16-24. In Russian

Ragozina L. G., Tsatsura E. A. Independent evaluation of the quality of social services: first results. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsialnye peremeny*. 2015. № 1 (125). P. 3-13. In Russian

Romanova O. V. The establishment of the social market institute. Cand. Sci (Sociology) dissertation, Moscow, 2009. In Russian

Shchetinin V. P. Human capital and ambiguity of its interpretation. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2001. №12. P. 42-49. In Russian

Smorgunov L. V. A comparative analysis of political and administrative reforms: from the new state management to the concept of 'Governance'. *Politicheskie issledovaniya*. 2004. № 3. P. 50-58. In Russian

Valentei S., Nesterov L. The human potential: new meters and new landmarks. *Voprosy ekonomiki*. 1999. №2. P. 90-102. In Russian

Zakharyan D. A. The welfare state: the main stages of development and the current state. *Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya*. 2016, № 3. P. 649-658. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-82-87

Социологическое обеспечение взаимодействия органов власти и дошкольных образовательных учреждений

УЛЬЯНА ВЯЧЕСЛАВОВНА УНУСЯН, **аспирант кафедры социологии**
Российский университет дружбы народов (117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: uljanav@mail.ru

Аннотация: В статье дается теоретическое осмысление и практический анализ использования информационно-аналитического обеспечения процесса взаимодействия между органами власти Российской Федерации и дошкольными образовательными учреждениями, а также возможностей его совершенствования и технологизации. Критически оценивается современное состояние проблемы. В своих рассуждениях автор опирается на современные исследования и нормативные документы. Социологическая направленность информационно-аналитического обеспечения взаимодействия между властными органами и дошкольными образовательными учреждениями рассматривается как основное условие эффективной деятельности и модернизации. Социологическое информационно-аналитическое обеспечение процесса взаимодействия органов власти Российской Федерации и дошкольных образовательных учреждений на современном этапе представляет собой процесс разработки, внедрения и развития информационной инфраструктуры, всеобъемлющего применения новейших информационных технологий, инновационных методов и средств сбора, обработки и хранения информации с целью обеспечения каждого члена социума и органов власти необходимой и достоверной информацией в достаточном количестве. Создание приемлемых условий для качественного функционирования информационного общества, социально-экономического развития нашего социума в целом – вот главная задача, которая решается посредством социологического информационно-аналитического обеспечения процесса взаимодействия и партнерства органов власти Российской Федерации и дошкольных образовательных учреждений на современном этапе.
Ключевые слова: социологическое информационно-аналитическое обеспечение, дошкольные образовательные учреждения, информационное общество, структурирование информации, информационные стратегии, технологизация социальных процессов, модернизация

Статья поступила в редакцию 23 августа 2018 года.

Унусян У.В. Социологическое обеспечение взаимодействия органов власти и дошкольных образовательных учреждений. *Государственная служба*. 2019. № 4. С. 82–87.

SOCIOLOGICAL MAINTENANCE OF INTERACTION OF AUTHORITIES AND PRE-SCHOOL EDUCATIONAL INSTITUTIONS

ULYANA V. UNUSYAN, **Postgraduate Student of the Chair of Sociology**
Russian Peoples' Friendship University (6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: uljanav@mail.ru

Annotation: This article conducts theoretical comprehending and practical analysis of using informational and analytical support for the process of interaction between authority agencies of the Russian Federation and pre-school educational institutions, as well as the possibilities for its improvement and technologizing. Current state of the problem is analyzed critically. Reliance is made on modern research and normative documents. The sociological orientation of informational and analytical support of interaction between authority agencies and pre-schools is considered as the basic condition for effective performance and modernization. Sociological information and analytical support of the process of interaction between the authorities of the Russian Federation and pre-school educational institutions at the present stage is a process of formulation, implementation and development of information infrastructure, comprehensive application of the latest information technologies, innovative methods and means of collecting, processing and storing information in order to provide each member of society and authorities with the necessary and reliable information in sufficient quantity. Creating acceptable conditions for the high-quality functioning of the information society, the socio-economic development of our society as a whole is the main task, which is solved by means of sociological information and analytical support for the process of interaction and partnership of the authorities of the Russian Federation and pre-school educational institutions at the present stage.
Keywords: sociological informational and analytical support, pre-school educational institutions, informational society, structuring of information, informational strategies, technologization of social processes, modernization

The article was received on August 23, 2018.

Unusyan U.V. Sociological maintenance of interaction of authorities and pre-school educational institutions. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No 4. P. 82–87. In Russian

Введение

Современный социум уже достаточно давно был назван «информационным обществом» [Porat, Rubin, 1978. P. 150–274; Masuda, 1981. P. 115–231; Stonier, 1983. P. 45–173; Katz, 1988. P. 90–189]. Этот термин неслучайно так прочно вошел в языковой обиход – он верно отражает процессы мировой информатизации.

В данных условиях дошкольное образовательное учреждение должно уметь своевременно реагировать на меняющиеся как индивидуальные, так и групповые образовательные потребности, передавать обществу информацию о своих возможностях в предоставлении широкого спектра образовательных услуг. Следовательно, такое учреждение становится открытой социальной системой, способной отслеживать происходящие изменения как внутренней, так и внешней среды, осуществляющей качественное взаимодействие с различными социальными группами, имеющими собственные интересы в сфере образования.

Успешная реализация деятельности дошкольного образовательного учреждения, как и дальнейшее развитие учреждения в целом, достигается, прежде всего, посредством широкого и эффективного сотрудничества с обществом на основе социального партнерства [Грибоедова, 2008. С. 51].

Такое партнерство в условиях современных технических и общегражданских достижений может принимать различные формы и виды, а также осуществляться на разных уровнях, а именно:

– внутри системы образования между социальными группами различной профессиональной направленности;

– партнерство работников образовательного учреждения с представителями других сфер (вне системы образования);

– партнерство с потенциальными спонсорами, благотворительными организациями любого целевого назначения и организационной формы [Дагбаева, 2015. С. 31].

Необходимо отметить, что институт социального партнерства в сфере образования в нашей стране переживает период своего становления. Он не достигает необходимого уровня социального демократического государства современного типа [Лопсонова, 2014. С. 68].

В структуре социальных ценностей информация занимает одно из главных мест. Можно с уверенностью говорить о тотальной информатизации практически всех сфер жизни человека[1], что, в свою очередь, приводит к формированию потоков информации со все более растущей скоростью. Увеличиваются объемы таких потоков, и усложняется их структура. Вполне закономерным выглядит появление проблемы информации[2]; в XX веке подобные проблемы вышли не только на государственный, но и на глобальный уровень[3].

В профессиональных областях деятельности человека предъявляются все более высокие требования к всевозможным видам информации. Это обусловлено тем, что речь ведется не только об источниках тех или иных сведений, но и о весьма эффективном инструменте управления, важнейшем средстве регулирования и организации социальной сферы и одновременно о получении так называемой обратной связи (в частности, между государством и гражданским обществом). Вот почему на современном этапе особенно актуальной представляется проблема социологического информационно-аналитического обеспечения процесса взаимодействия между органами власти Российской Федерации и дошкольными образовательными учреждениями.

Следует добавить, что, поскольку система образования Российской Федерации переживает период реформирования и концептуального обновления на базе парадигмы «непрерывного образования» [Калинникова, 2005. С. 186], сложно переоценить роль информационно-аналитического обеспечения в этом процессе.

Технологические и социальные элементы управления информатизацией

Необходимо уделить пристальное внимание существу социологического информационно-аналитического обеспечения процесса взаимодействия между властью и дошкольными учреждениями. Та информатизация органов государственной власти, которая подлежит управлению, имеет социальное содержание. Здесь следует говорить об элементах – как технологических, так и социальных – которые подвергаются управлению.

К технологическим элементам органов государственной власти в контексте управления информатизацией можно отнести следующее: средства сбора, хранения и обработки нужной информации; информационные технологии, относящиеся к методам сбора и обработки информации; информационные ресурсы, а также средства доступа к ним; средства информационно-коммуникационного взаимодействия. К социальным элементам органов власти, которые служат объектом управления в процессе информатизации, относятся все подразделения органов государственной власти (вплоть до самих госслужащих), их информационная культура, а также потребность в самой информации, ее качестве и количестве [Фролов, 2014. С. 8–9].

В современном российском обществе, особенно в сфере государственного управления, в последнее время достаточно активно происходила активизация внедрения различных информационных технологий в области работы федеральных, региональных, местных органов, в том числе муниципальных образований. В качестве примера следует привести и правовую сферу, и эконо-

1 Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы): http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/1

2 *Шакир Р.А.* Проблема переизбытка информации в современном обществе: http://net.knigi-x.ru/24raznoe/54076-1-udk-3042-problema-pereizbitka-informacii-sovremennom-obschestve-shakir-nauchniy-rukovod.php

3 Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212: https://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html

мику, и бизнес, а также здравоохранение и образование. Как справедливо отмечает в своей диссертации Н.Н. Овшинова, информационные ресурсы следует распределять и использовать с помощью эффективного информационно-аналитического обеспечения [Овшинова, 2006. С. 20]. От этого напрямую будет зависеть качественное удовлетворение разнообразных социальных потребностей как отдельных членов общества, так и различных социальных групп.

В этом процессе главным направлением должна стать организация «командного взаимодействия» и оперативной обратной связи между дошкольным учреждением и властными структурами любого уровня и статуса, что отмечает в своей работе Е.А. Елисеева [Елисеева, 2012. С. 107]. По мнению О.Д. Никольской, особым типом координации и взаимодействия в системе дошкольного образования между всеми участниками образовательного процесса и органами власти государственного или местного уровней, а также общественных организаций, является социальное партнерство, призванное реализовывать и согласовывать интересы всех сторон процесса [Никольская, 2007. С. 10].

Помимо общефедеральной информатизации, основными целями такого же процесса на региональном уровне являются повышение качества жизни граждан посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, выравнивание степени развития информационного общества в каждом субъекте Российской Федерации, а также создание и развитие модернизированной системы государственного управления. Актуальной проблемой является изучение зарубежного опыта в области дошкольного образования, который заслуживает внимания исследователей и, вероятно, может быть частично внедрен в нашей стране. Создание автоматизированных информационных систем для обеспечения работы государственных органов по оказанию услуг населению, а также для решения наиболее важных задач управления на современном этапе, оказывается наиболее эффективной формой информатизации всего аппарата органов.

Таким образом, сущность социологического информационно-аналитического обеспечения заключается в деятельности по сбору, обработке методами социологии и выдаче информации, которая позволит принимать обоснованные решения. Такая деятельность обуславливается необходимостью проведения социологических исследований в интересах не только государственной власти, но и дошкольных образовательных учреждений. Здесь аналитика выступает важным элементом социологического анализа, а диагностика и прогноз направлены на постоянное изучение потребностей государственных органов и дошкольных учреждений в информационно-коммуникационной сфере.

Создание и развитие новых технологий информационно-аналитической деятельности

В аспекте рассматриваемой темы субъектами информационно-аналитической деятельности выступают дошкольные образовательные учреждения и органы власти Российской Федерации. На наш взгляд, стратегия их взаимодействия должна основываться на всей совокупности ценностей, соответствующих реалиям современного социального государства [Баландина, 2012. С. 172].

В рамках этого взаимодействия требуется решить следующие задачи:

переосмысление содержания всей информационно-аналитической работы, повышение ее социальных характеристик, задач, целей, стратегий;

концептуальный подход к информационно-аналитической деятельности для достижения тесного и оперативного взаимодействия всех участников процесса;

создание и развитие технологий информационно-аналитической деятельности;

поиск и внедрение новых правил и норм реализации процедуры проблемного анализа поступающих данных [Добреньков, Кравченко, 2008. С. 25–30].

Наиболее эффективной из всех организационных форм и механизмов выявления закономерностей и проблем информационно-аналитической деятельности во всех сферах государственной, а также негосударственной деятельности является мониторинг [Коваленко, 2012. С. 263]. Его следует осуществлять как процедуру социальной диагностики или экспертизы силами специалистов государственных органов управления. Необходимость такого мониторинга в сфере дошкольного образования обусловлена, на наш взгляд, объективным отставанием этой сферы в деле информатизации от, например, системы школьной или вузовской подготовки. Рассматривая мониторинг, необходимый для выявления информационно-коммуникационных потребностей органов государственной власти, здесь следует выявить целую систему показателей: уровень потребностей чиновников в информации, маркер их коммуникационных потребностей, а также степень информационной компетентности государственных служащих и др. Также важен показатель оценки работниками государственных органов условий и этапов информатизации [Фролов, 2014. С. 10].

Активно развивающийся процесс формирования «электронного правительства» Российской Федерации[4] на основе информационно-коммуникационных технологий должен стимулировать создание и интенсивное использование в органах государственной власти и местного самоуправления специальных подразделений, комиссий или служб, чья компетенция лежит в контексте дошкольных образовательных учреждений. Здесь одной из актуальных задач является разработка локальных актов, распоряжений, которые необходимы для грамотного нормативно-правового регулирования работы с информацией. Такие методические и образовательные мероприятия, как проведение курсов повышения квалификации, различных педагогических семинаров, конференций, также следует включать в общее

4 Электронное Правительство Российской Федерации: http://government.ru/rugovclassifier/719/events

«информационное поле». При этом должно происходить взаимодействие с государственными органами, где могут быть созданы рабочие группы или коллегиальные органы на постоянной основе для решения важных и перспективных вопросов жизни дошкольных образовательных учреждений [Унусян, 2015. С. 46].

Важно указать на необходимость следующих компонентов, которые будут способствовать непрерывному обмену сведениями в информационно-аналитической области. Это и расширение присутствия представителей органов власти в интернете, и внедрение дистанционных форм обмена информацией, и создание современных электронных ресурсов, и привлечение социально ориентированных экспертов (психологов, врачей, аналитиков и т.д.), а также средств массовой информации регионального и федерального уровня, и создание аналитических баз данных. В целом достижение общей информатизации и оптимальной автоматизации работы обусловлено структурированием информации, ее актуальной обработкой и подготовкой для использования. К такой работе необходимо привлечение IT-специалистов.

Помимо осуществления вышеуказанных рекомендаций необходимо обеспечить эффективную организацию безопасности такого информационно-аналитического сотрудничества. Для защиты систем данных от неправомерного их использования следует учитывать как новейшие, так и уже успешно действующие разработки спецслужб, а также законодательство Российской Федерации [Петров, 2010. С. 11].

Базы данных, технологизация социальных процессов и модернизация современного социума

В государственной системе Российской Федерации созданы, функционируют и постоянно совершенствуются различные базы данных. Помимо этого отечественными специалистами разработано программное обеспечение по аналитической обработке, прогнозированию или визуализации информации. Такие программы обеспечивают защиту информации и процесс ее стандартизации. Подобные типовые программные продукты позволяют сохранять принцип совместимости и неоднократного использования имеющейся информации в ходе ее обработки, что одновременно способствует усилению социальной интеграции и мобильности.

В качестве примера подобной информационно-аналитической системы в своем исследовании А.А. Демидов и Ю.Н. Захаров приводят существующую с 2000 года и активно развивающуюся «Интегрированную систему информационно-аналитического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Ее можно представить как типовую функциональную структуру со своими собственными алгоритмами. Она может служить хорошим образцом для создания подобной системы с использованием ее принципов, структуры и элементов в контексте решения задач информатизации дошкольных учреждений в других регионах нашей страны [Демидов, Захаров, 2012. С. 39–40].

Определенный интерес также представляют социологические исследования, связанные с изучением информационных потребностей современных органов власти. Алгоритмы таких исследований представлены в статье В.И. Козачка и В.А. Фролова. Авторы указывают на необходимость перехода различных государственных и общественных структур на новый уровень работы с информацией, повышения ее качества не только в административно-управленческом плане, но и в рамках социального функционирования (общественная значимость, доступность и необходимость) [Козачок, Фролов, 2015. С. 45–49]. О путях модернизации современного социума, различных ресурсах для преобразования властных структур говорит в своей диссертации Е.В. Фролова. В частности, в параграфе «Ресурсное обеспечение модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований РФ» главы 3, автор предлагает развернутую схему, включающую такие ресурсы. При этом в качестве главного ресурса модернизации автор выделяет информационно-коммуникационный комплекс [Фролова, 2014. С. 280].

Затрагивая вопрос о формировании информационно-коммуникационной стратегии власти в отношении дошкольного учреждения, необходимо помнить, что наше государство, помимо того, что обладает большой территорией, существует в виде федерации, вследствие чего имеет специфическую территориальную структуру и распределение социальных связей. Каждый регион имеет свою дошкольную образовательную систему, взаимодействие которой с местными властными органами должно быть встроено в информационно-коммуникационную стратегию того или иного региона[5].

Данное положение можно рассмотреть на примере Томской области. На официальном сайте ее администрации можно ознакомиться с документами Департамента развития информационного общества[6]. Он был создан специально для решения проблем информатизации региона в соответствии с направлениями «Концепции развития информационного общества в Томской области на период до 2020 года», утвержденной администрацией области и направленной на социально-экономическое развитие Томского региона[7].

Государственные и муниципальные образовательные учреждения и организации на территории Российской Федерации осуществляют свою деятельность в соответствии с типовыми положениями об образовательных организациях, имеющих широкий спектр

5 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 года №2769-р «Концепция региональной информатизации»: http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29122014-n-2769-r

6 Департамент развития информационного общества Администрации Томской области: https://deprio.tomsk.gov.ru

7 Проект распоряжения Администрации Томской области «Об утверждении концепции развития информационного общества в Томской области на период до 2020 года»: https://deprio.tomsk.gov.ru/npa/front/view/id/1196

видов и типов, которые утверждаются Правительством Российской Федерации[8]. Помимо этого, каждое образовательное учреждение на основе этих типовых положений разрабатывает свой собственный устав. Так, дошкольное учреждение может разрабатывать свою образовательную программу, которая в дальнейшем будет определять содержание всего воспитательно-образовательного процесса. Исполнительная власть в лице своего органа, который имеет полномочия осуществлять государственную политику и нормативно-правовое регулирование в области дошкольного образования, устанавливает федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования.

В настоящее время установлены временные (примерные) требования к содержанию и методам воспитания и обучения, которые могут быть реализованы в дошкольном образовательном учреждении[9]. Это также относится и к образовательным программам, педагогическим методикам и технологиям, а также к стилю и характеру взаимодействия персонала с детьми.

Разработанные и осуществляемые программы в сфере основного дошкольного образования обеспечивают его бесплатность и общедоступность. Функционал органов местного самоуправления при организации работы дошкольных образовательных учреждений достаточно широк. Объем полномочий местного органа на территории муниципального образования включает не только планирование и организацию, но и контроль, регулирование работы таких учреждений. Государственная политика помогает обеспечивать муниципальный орган посредством реализации программ в местных образовательных учреждениях [Унусян, 2015. С. 48].

Заключение

В результате проведенного нами исследования можно сделать следующие выводы и предложения по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и дошкольных образовательных учреждений:

– следует наладить непрерывную работу с информационными ресурсами (сбор, обработка, хранение, верификация, копирование и актуализация информации), которые должны стать доступными для всех работников дошкольных образовательных учреждений – от воспитателей до заведующих;

– необходим перманентный анализ информации и внедрение механизмов своевременного обновления баз данных;

– важно выявлять скрытые взаимосвязи различных показателей работы дошкольных образовательных учреждений и существующих проблем, а также их динамику;

– необходимо обеспечить рост информационно-технологических компетенций самих работников дошкольных образовательных учреждений в целях повышения социального характера и роли их деятельности.

Социологическое информационно-аналитическое обеспечение в отношении информатизации органов власти предлагается проводить путем образования отдельного органа, осуществляющего основные мероприятия; при этом нужно разработать регламент таких процедур. Также следует проводить постоянное повышение квалификации государственных служащих в плане использования информационно-коммуникационных технологий в своей работе. Сохраняется актуальность создания автоматизированных систем информационно-аналитического обеспечения.

Можно отметить продолжающийся процесс передачи ведомственных детских садов в муниципальную собственность, а также появление и внедрение в практику новых форм дошкольного образования, что обусловлено потребностью общества и является предметом особого внимания органов управления образованием. Для удовлетворения индивидуальных запросов ребенка, а также родителей как полноправных участников образовательного процесса, реализуются дополнительные программы. Доля детей, занимающихся в системе дополнительного образования, в регионе ежегодно стабильно увеличивается. Социологическое информационно-аналитическое обеспечение процесса взаимодействия дошкольных учреждений и органов власти Российской Федерации на современном этапе, несомненно, является национальной стратегической задачей в контексте развития социального государства и оптимизации функционирования гражданского общества в нашей стране.

8 Постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении»: http://base.garant.ru/183100

9 Временные (примерные) требования к содержанию и методам воспитания и обучения: http://www.zakonprost.ru/content/base/part/142477

Литература

Баландина Т.М. Социальный механизм управления развитием организационной культуры. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2012. № 1(40). С. 169–173.

Грибоедова Т.П. Содержание понятия и особенности реализации социального партнерства в современном образовании. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. 2008. Вып. 68. С. 50–60.

Дагбаева Н.Ж. Социальное партнерство в современном образовании: теоретические и практические подходы. *Социальное партнерство как фактор развития современного образования*: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Улан-Удэ: Бурятский гос. ун-т, 2010. С. 15–20.

Демидов А.А., Захаров Ю.Н. Информационно-аналитические системы поддержки принятия решений в органах государственной власти местного самоуправления. Основы проектирования и

внедрения: учеб. пособие. СПб.: ИТМО, 2012. 100 с.

Добреньков В.И., Кравченко А.И. Методы социологического исследования: учебник. М.: ИНФРА-М. 2008. 768 с.

Елисеева Е.А. Особенности подготовки студентов педагогического вуза к взаимодействию с социальными партнерами. *Известия Саратовского университета*. 2012. Т. 12. № 4. С. 105–109.

Калинникова Н.Г. Непрерывное педагогическое образование как парадигма. *Знание. Понимание. Умение*. 2005. № 3. С. 186–189.

Коваленко И.В. Педагогический мониторинг как средство управления качеством образования. *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. 2012. С. 262–270.

Козачок В.И., Фролов В.А. Социологический анализ информационно-коммуникационных потребностей региональных органов государственной власти. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2015. № 2(38). С. 45–49.

Лопсонова З.Б. Социальное партнерство как условие повышения качества дошкольного образования. *Ученые записки Забайкальского государственного университета*. 2014. № 5(58). С. 67–73.

Никольская О.Д. Организация социально-педагогического партнерства как фактора повышения качества дошкольного образования: Автореф. дисс. … канд. пед. наук. Челябинск. 2007. 18 с.

Овшинова Н.Н. Социологические аспекты информационно-аналитического обеспечения управленческого процесса: на примере органов власти и управления Республики Калмыкия: Автореф. дисс. … канд. социол. наук. Волгоград, 2006. 22 с.

Петров В.К. Место и роль информационной аналитики в государственной службе. *Научные и образовательные проблемы гражданской защиты.* 2010. № 4. С. 10–16.

Унусян У.В. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и дошкольных образовательных учреждений в современной России на примере г. Одинцово. *Вестник Российского университета дружбы народов*. Сер.: *Государственное и муниципальное управление*. 2015. С. 45–53.

Фролов В.А. Социологическое информационно-аналитическое обеспечение управления информатизацией региональных органов государственной власти: Автореф. дисс. … канд. социол. наук. Орел, 2014. 10 с.

Фролова Е.В. Модернизация социальной инфраструктуры муниципальных образований в Российской Федерации: Дисс. … докт. социол. наук. М., 2014. 393 с.

Katz R.L. The information society: an international perspective. N.Y., 1988. 189 p.

Masuda Y. The information society as post-industial society. Wash., 1981. 231 p.

Porat M., Rubin M. The information economy: development and measurement. Wash., 1978. 274 p.

Stonier T. The wealf of information. L., 1983. 173 p.

References

Balandina T. M. Social mechanism for managing the development of organizational culture. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsialno-ekonomicheskogo universiteta*. 2012. № 1(40). P. 169–173. In Russian

Dagbaeva N. Z. Social partnership in modern education: theoretical and practical approaches. *Social partnership as a factor in the development of modern education*. Materials of All-Russian scientific-practical conf. with intern. participation. Ulan-Ude: Buryat State University, 2010. P. 15–20. In Russian

Demidov A. A., Zakharov Y. N. Information and analytical systems of decision-making support in government bodies of local self-government. Basics of design and implementation: a manual. SPb.: ITMO, 2012. 100 p. In Russian

Dobrenkov V. I., Kravchenko A. I. Methods of sociological research: a textbook . M.: INFRA-M. 2008. 768 p. In Russian

Eliseeva E. A. Features of preparing students of a pedagogical university for interaction with social partners. *Izvestiya Saratovskogo universiteta*. 2012. Vol. 12. № 4. P. 105–109. In Russian

Frolov V. A. Sociological information and analytical support for the management of informatization of regional government: Cand. Sci. (Sociology) Diss. Abstract. Orel, 2014. 10 p. In Russian

Frolova E. V. Modernization of the social infrastructure of municipalities in the Russian Federation: Dr. Sci. (Sociology) Diss. M., 2014. 393 p. In Russian

Griboedova T. P. The content of the concept and features of the implementation of social partnership in modern education. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena*. 2008. Vol. 68. P. 50–60. In Russian

Kalinnikova N. G. Continuing teacher education as a paradigm. *Znanie. Ponimanie. Umenie.* 2005. № 3. P. 186–189. In Russian

Katz R. L. The information society: an international perspective. N.Y., 1988. 189 p. In English

Kovalenko I. V. Pedagogical monitoring as a means of managing the quality of education. *Izvestiya Tulskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki.* 2012. P. 262–270. In Russian

Kozachok V. I., Frolov V. A. Sociological analysis of information and communication needs of regional government. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk.* 2015. № 2(38). P. 45–49. In Russian

Lopsonova Z. B. Social partnership as a condition for improving the quality of preschool education. *Uchenye zapiski Zabajkalskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2014. № 5(58). P. 67–73. In Russian

Masuda Y. The information society as post-industial society. Wash., 1981. 231 p. In English

Nikolskaya O. D. Organization of social and pedagogical partnership as a factor in improving the quality of preschool education: Cand. Sci. (Pedagogics) Diss. Abstract. Chelyabinsk. 2007. 18 p. In Russian

Ovshinova N. N. Sociological aspects of information and analytical support of the management process: the example of the authorities and administration of the Republic of Kalmykia: Cand. Sci. (Sociology) Diss. Abstract. Volgograd, 2006. 22 p. In Russian

Petrov V. K. The place and role of information analytics in the public service. *Nauchnye i obrazovatelnye problemy grazhdanskoi zashchity*. 2010. P. 10–16. In Russian

Porat M., Rubin M. The information economy: development and measurement. Wash., 1978. 274 p. In English

Stonier T. The wealf of information. L., 1983. 173 p. In English

Unusyan U. V. Features of the interaction of local authorities and preschool educational institutions in modern Russia on the example of Odintsovo. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Series: State and Municipal Administration.* 2015. P. 45–53. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-88-92

Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления

ГАЛИНА ГАЗИМОВНА ГОРЕЛОВА, доктор психологических наук, профессор, старший научный сотрудник Института социально-гуманитарных наук
Южно-Уральский государственный университет (454080, Российская Федерация, Челябинск, проспект Ленина, 76). E-mail: gal.gorelowa2015@yandex.ru
ЕЛЕНА КЛИМЕНТЬЕВНА ШИБАНОВА, кандидат педагогических наук, доцент, начальник Учебно-методического отдела
Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (454077, Российская Федерация, Челябинск, проспект Комарова, 26). E-mail: shibanova@chel.ranepa.ru

Аннотация: В статье анализируются особенности и проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления. Опираясь на нормативно-правовые акты и теоретические основы кадровой политики в системе государственного управления, авторы рассматривают вопросы внедрения проектного управления в систему профессиональной подготовки. В настоящее время наблюдается обновление различных направлений развития менеджмента на основе проектной деятельности. Это касается внедрения современных информационных технологий, разработки межотраслевых и межгосударственных проектов, системы стандартизации, методического обеспечения проектного управления, кадровой политики и др. В современных условиях начинается новый этап внедрения такого управления. Он связан с автоматизацией процессов, обновлением нормативно-правовой базы и общими структурными изменениями. Однако подготовка государственных служащих в российских вузах к новым методам работы идет медленно, проходит в режиме «stop-start».

Ключевые слова: Федеральный государственный стандарт высшего образования (ФГОС 3+), подготовка государственных служащих, проектное управление, компетенции проектного управления, современные информационные технологии, совершенствование кадровой политики, методы социологического исследования

Статья поступила в редакцию 7 июня 2019 года.

Горелова Г.Г., Шибанова Е.К. Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 88–92.

PROBLEMS OF CIVIL SERVANTS UNIVERSITY TRAINING IN THE CONDITIONS OF PROJECT MANAGEMENT IMPLEMENTATION

GALINA G. GORELOVA, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Senior Researcher of the Institute of Social Sciences and Humanities
South Ural State University (76, prospekt Lenina, Chelyabinsk, Russian Federation, 454080). E-mail: gal.gorelowa2015@yandex.ru
ELENA K. SHIBANOVA, Cand. Sci. (Pedagogics), Associate Professor, Head of the Educational and Methodological Department
Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (26, prospekt Komarova, Chelyabinsk, Russian Federation, 454077). E-mail: shibanova@chel.ranepa.ru

Abstract: The article analyzes the features and problems of higher education training of civil servants in the conditions of project management implementation. Based on the normative legal acts and theoretical foundations of personnel policy in the public administration system, the authors consider the implementation of project management in the professional training system. Currently, there is an update of various areas of management development based on project activities. This applies to the introduction of modern information technologies, the development of intersectoral and intergovernmental projects, a standardization system, methodical support for project management, personnel policy, etc. In modern conditions, a new stage of implementation of such management begins. It is associated with the automation of the processes, the updating of the regulatory framework and general structural changes. However, the training of civil servants in Russian universities to new methods of work is slow; it takes place in the 'stop-start' mode.

Keywords: Federal State Higher Education Standard, civil servants training, project management, project management competencies, modern information technologies, improvement of personnel policy, methods of sociological research

The article was received on June 7, 2019.

Gorelova G.G., Shibanova E.K. Problems of civil servants university training in the conditions of project management implementation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 88–92. In Russian

Введение

Идеология нового государственного управления основана на концепции проектного администрирования. Это обусловлено не только тенденциями современной эпохи, но и развитием истории человечества, поскольку важнейшее отличие человека от других видов живой организации – это способность и умение прогнозировать и проектировать. Нельзя сказать, что данная идея является инновационной: за рубежом активизация государственного управления на основе проектного регулирования началась с 90-х годов XX века. В настоящее время наблюдается обновление различных направлений развития менеджмента на основе проектной деятельности. Это касается внедрения современных информационных технологий, разработки межотраслевых и межгосударственных проектов, системы стандартизации, методического обеспечения проектного управления, кадровой политики и др. [Burnett, 1998. P. 131–172].

В России проектный подход начал внедряться с 1920-х годов в связи с развитием государственного планирования. Так, была создана экономико-математическая балансовая модель В.В. Леонтьева, разработаны плановые и отчетные межотраслевые балансы (Л.Я. Берри, А.Н. Ефимов, Э.Б. Ершов, Ф.Н. Клоцвог, С.С. Шаталин, М.Р. Эйдельман и др.). Данные проекты использовались в качестве технологии народно-хозяйственного планирования.

С начала 1990-х годов начинают активно применяться зарубежные методы управления, реализуемые некоммерческими организациями на основе грантов от международных и западных партнеров, нацеленных на финансирование только «состоявшихся» проектов.

В современных условиях начинается новый этап внедрения проектного управления [Raz, Michael, 2001. P. 9–17; Thamhain, 2013. P. 20–35]. Он связан с автоматизацией процессов, обновлением нормативно-правовой базы и общими структурными изменениями [Nakayama, 2016. P. 627]. Однако подготовка государственных служащих в российских вузах к новым методам работы идет медленно, проходит в режиме «stop-start». Вместе с тем подобные нововведения требуют совершенствования системы подготовки кадров, что входит в задачи современного вуза [Горелова, Мануйлов, Солдатова, 2018. С. 184].

Сущность проектного управления в системе государственной службы Российской Федерации: законодательный и методологический аспекты

В целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»[1] подписанным постановлением в Правительстве Российской Федерации утверждены новое Положение об организации проектной деятельности и функциональная структура проектной деятельности.

Значение этой инновации подчеркивается директором Департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации А.А. Слепневым: «Внедрение проектного управления – это не мода, не очередное веяние. По сути, это культурная трансформация аппарата госуправления, которая позволит адекватно и оперативно отвечать на вызовы времени. Это более сложная задача, чем создание платформы, потому что нам в проектном управлении нужно получить сторонников. Сегодня необходим совершенно другой уровень вовлеченности граждан в госуправление. Элемент прямого участия общества становится очень серьезным. Государство может коммуницировать с гражданами непосредственно, современные технологии это позволяют. Нельзя игнорировать социальные сети (политический кризис в Сингапуре), политические посредники становятся ненужными»[2].

Еще в одном документе – Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года[3] – была поставлена задача создания механизма реализации наиболее значимых проектов в государственном секторе. В 2004 году был запущен процесс реформирования бюджетного сектора, что ознаменовало переход к бюджетированию, ориентированному на результат, а впоследствии и к «программному бюджету». В результате были созданы и внедрены организационные механизмы, обеспечивающие связь объемов бюджетного финансирования с показателями результатов деятельности органов государственной власти (местного самоуправления). В настоящее время назрела необходимость очередного преобразования, являющегося логическим продолжением реализованных новаций.

Перспективы внедрения проектного управления отражены в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 года № 80-р, в котором содержится План мероприятий по развитию проектной деятельности в России на 2018 год. Данный документ подготовлен с учетом опыта внедрения приоритетных проектов и программ[4]. Обо-

1 Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»: http://kremlin.ru

2 Слепнев А. Руководитель должен включать голову: https://www.ranepa.ru/sobytiya/.../videozapisi-meropriyatij-gajdarovskogo-foruma-20

3 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года: http://kremlin.ru/events/president/news/56957 ДО

4 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 года № 80-р: http://government.ru

значенный План мероприятий невозможно будет реализовать без компетентных и подготовленных к данному виду деятельности квалифицированных специалистов. Речь идет не о переподготовке уже имеющихся кадров, а о целенаправленном обучении студентов вуза, у которых изначально должны быть соответствующие знания и определенные компетенции в области проектного управления.

Модификация политики подготовки кадров в условиях перехода к проектному управлению

В настоящее время проектное управление относится к повседневной, устойчиво «прижившейся» деятельности в различных сферах современного социума, особенно если речь идет об управлении человеческими ресурсами [Zwikael, Shimizu, Globerson, 2015. P. 454–462]. Государственные служащие должны четко представлять результаты своей деятельности – это обеспечивает эффективность такого управления. Для специалиста со стажем подобные нововведения вызывают ряд сложностей, поскольку связаны с введением в работу новой нормативно-правовой базы, обновленного программного обеспечения, электронных баз данных и другими структурными изменениями. В связи с этим Правительство Российской Федерации подготовило ряд методических рекомендаций и постановлений, модифицировало систему повышения квалификации и др. [Трофимова, Маковкина, 2016. С. 56].

Вчерашние выпускники находятся несколько в иной, более неопределенной, ситуации. С одной стороны, у них нет опыта работы и, следовательно, возможности опираться на получаемые профессиональные навыки. Компетенции, которые формируются в процессе обучения в вузе, как правило, ориентированы на общее руководство и в значительной степени на сферу коммерческой деятельности. Идеи проектного менеджмента хорошо реализуются в промышленной сфере, коммерческих структурах, но не всегда применимы в государственных органах власти.

Приведем общие предложения по совершенствованию кадровой политики в условиях внедрения проектного управления:

Необходимо создать банк данных для учета приоритетных проектов – как на федеральном, так и региональном уровнях. Адресно, для образовательных организаций, проводить системную трансляцию в средствах массовой информации, сообщать о новых и прогнозируемых проектах не только на российском, но и мировом уровнях.

Разработать учебные симуляторы и виртуальные тренажеры для «скорой» перестройки на новый вид профессиональной деятельности в государственном управлении.

Модернизировать систему обучения студентов (магистрантов) по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» на основе обновления программного обеспечения, предусматривающего практические упражнения по разработке как коллективного, так и индивидуального проектов.

Включать студенческое сообщество в реальную проектную деятельность. В свою очередь, для студентов это может быть засчитано как часть практики, курсового проекта или практического задания по соответствующей дисциплине.

Ввести в образовательные стандарты нового поколения для всех профилей направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» новый вид практики: проектную практику.

Формирование навыков проектного управления в процессе подготовки студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление»

Рассмотрим особенности подготовки студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление» в контексте решения поставленных выше задач на уровне бакалавриата и магистратуры. Анализ содержания компетенций, представленных в Федеральном государственном стандарте высшего образования (ФГОС 3+), показал, что к области проектной деятельности относятся следующие из них (**таблица 1**).

Во ФГОС 3+ для бакалавриата предусмотрены виды деятельности, которые сопровождают проектную работу; их освоение является обязательным для выпускника:

- Участие в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления.
- Освоение опыта проектирования организационных систем.
- Проведение расчетов для выявления оптимальных решений при подготовке и реализации проектов.
- Оценка результатов проектной деятельности.

Обязательной компетенцией, независимо от вида деятельности, является ОПК-3 (способность проектировать организационные структуры, участвовать в разработке стратегии управления человеческими ресурсами организации, планировать и осуществлять

Таблица 1. Перечень компетенций, содержащихся в ФГОС 3+ (направление подготовки «Государственное и муниципальное управление») и нацеленных на освоение проектной деятельности

Data chart 1. The list of competencies contained in the Federal State Educational Standard 3+ (direction of training 'State and Municipal Administration') and aimed at the development of project activities

№	Наименование направления и уровня подготовки	Компетенции для подготовки к проектной деятельности (согласно ФГОС 3+)
1.	Бакалавриат	ОПК-3, ПК-12, ПК-13, ПК-14
2.	Магистратура	ПК-14, ПК-15, ПК-16

мероприятия, распределять и делегировать полномочия с учетом личной ответственности).

С целью освоения проектной деятельности в стандарт заложена обязательность формирования следующих профессиональных компетенций: ПК-12, ПК-13 и ПК-14. Для уровня магистратуры также определены компетенции, связанные с проектной деятельностью, для освоения которых студент магистратуры обязан:

Участвовать в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления.

Нарабатывать опыт в проектировании организационных систем.

Проводить расчеты для выявления оптимальных решений при подготовке и реализации проектов.

Оценивать результаты проектной деятельности.

В образовательном стандарте данные компетенции обозначены как: ПК-14, ПК-15 и ПК-16.

Итак, можно заключить, что если в рассмотренных стандартах учтены профессиональные компетенции по осуществлению деятельности субъекта в области проектирования, то специальные навыки проектного управления для направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» на уровне магистратуры не предусмотрены.

Содержание и результаты социологического исследования «Проектное управление в системе государственной и муниципальной службы»

Для выяснения осведомленности студентов, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», о содержании деятельности проектного управления и степени мотивационной и операциональной готовности к ней нами было проведено социологическое исследование.

Мониторинг проводился в Челябинском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Троицком филиале Челябинского государственного университета и Челябинском филиале Университета Российской академии образования. Исследованием было охвачено 1 060 человек (студенты 2–4 курсов бакалавриата и магистранты направления подготовки 38.03.04 и 38.04.04 – «Государственное и муниципальное управление»). Для выявления знаний респондентов был разработан специальный опрос на тему «Проектное управление в системе государственной и муниципальной службы». Он состоял из 15 вопросов, которые условно можно разделить на три блока:

1) объем знаний респондентов по проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы;

2) отношение респондентов к такому управлению;

3) готовность респондентов к применению его методов в будущей профессиональной деятельности.

В **таблице 2** перечислены вопросы, входящие в каждый из представленных выше блоков.

Подавляющее большинство респондентов считают, что проектный менеджмент является определяющим в профессиональном образовании специалиста по государственному и муниципальному управлению. По мнению студентов, нововведения, связанные с проектным администрированием, необходимы для современной жизнедеятельности социума. При этом уверенные знания по всем вопросам, заключенным в блоке 1 опросника, продемонстрировали только 31,9% из числа респондентов.

Противоречивые данные были получены в ответах на вопросы 1 и 4. Так, при ответе на 4-й вопрос большинство опрошенных затруднялись или неверно определяли компоненты проектного управления. Однако, давая ответ на вопрос 1, третья часть студентов посчитала, что их знания по проектному управлению достаточно хорошие. 87,5% респондентов полагают, что

Таблица 2. Перечень задаваемых респондентам вопросов (по блокам)

Data chart 2. List of questions asked to respondents (in blocks)

Вопросы респондентам
Знания респондентов по проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы
С какого периода введено проектное управление в системе государственного управления в мировой практике?
С какого периода введено проектное управление в системе государственного управления в российской практике?
Какими нормативно-правовыми актами регулируется проектное управление в Российской Федерации?
Какие основные компоненты входят в проектное управление?
Как применить инструментарий управления проектами, сформированный в государственном управлении?
Отношение респондентов к проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы
Каково Ваше отношение к внедрению проектного управления в системе государственного управления?
Считаете ли Вы, что проектное управление требует дополнительных компетенций, помимо обучения в вузе?
Какие компетенции, формируемые в вузе, Вы можете отнести к проектному управлению?
Владеете ли Вы опытом проектного управления и участвовали ли Вы в проектах?
При прохождении практики в госструктурах получали ли Вы опыт проектного управления?
Готовность респондентов к использованию проектного управления в будущей профессиональной деятельности
Готовы ли Вы к использованию проектного управления в будущей профессиональной деятельности?
Достаточно ли часов уделяется в учебном плане по дисциплинам проектного управления?
Какими знаниями, умениями и навыками по проектному управлению Вы владеете?
Готовы ли Вы поделиться собственным опытом проектного управления?
Готовы ли Вы самостоятельно инициировать проект в систему государственного управления?

необходимо освоение дополнительных компетенций, помимо тех, которые достигаются в процессе обучении в вузе. 47,5% опрошенных считают, что они владеют опытом проектного управления, поскольку имеют опыт участия в проектах. Однако следует принять во внимание, что их опыт ограничивается участием в бизнес-проектах, научно-исследовательских и образовательных проектах, но не в деятельности госструктур. Только один респондент из всего числа опрошенных был занят в проекте, напрямую связанным с работой государственного органа власти (Министерства экономического развития Челябинской области).

Более половины опрошенных (53,1%) считают, что они не готовы к применению методов проектного управления в собственной профессиональной деятельности. Большинство респондентов (58,8%) хотели бы получить дополнительные часы на изучение дисциплин, связанных с проектным управлением. Половина участников опроса считает, что, несмотря на наличие определенных знаний по данному направлению, они пока не готовы самостоятельно инициировать проект в системе государственного управления по причине отсутствия соответствующего персонального опыта.

Рассмотрим ответы респондентов, которые были даны в свободной форме. Вот наиболее типичные из них:

– «Неясно, чем отличается проектное управление от планирования госпрограмм».

– «Я бы хотел, чтобы в вузе давали реальные знания / умения / навыки по проектному управлению».

– «Имеющиеся знания по проектному управлению никаким образом не помогут мне найти работу».

– «При проектном управлении важно умение решать поставленные задачи».

– «Компетенции по проектному управлению в органах государственной власти стали необходимостью. При трудоустройстве на должность зачастую работодатель предпочитает работника с опытом в проектной деятельности».

Анализируя результаты проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что необходимость овладения компетентностью в сфере проектного управления в системе подготовки к государственной и муниципальной службе становится все более очевидной для студентов. Вместе с тем респонденты не всегда понимают, в чем суть проектного управления и на операциональном уровне не всегда готовы к его осуществлению. Следует особо подчеркнуть недостаточность практики и соответствующего опыта проектного управления у опрошенных студентов, нацеленных на государственную и муниципальную службу.

Заключение

Внедрение проектного менеджмента в систему государственного управления имеет перманентную тенденцию к актуализации. Продуктивность нового вида управления находит отражение как в нормативно-правовых актах, так и лучших практиках. Любое нововведение, реформирование приводит, прежде всего, к необходимости изменения подготовленности кадрового состава, формирование которого начинается в вузе.

В связи с активизацией и постоянным обновлением законодательной базы по проектному управлению на государственном уровне при подготовке студентов бакалавриата и магистратуры по направлениям 38.03.04 и 38.04.04 – «Государственное и муниципальное управление» необходимо внести ряд дополнений в образовательные стандарты и программы практик для интенсификации отдельных видов деятельности с учетом требований современных информационных технологий.

Литература

Горелова Г.Г., Мануйлов Г.В., Солдатова Е.Л. Личность в социальном управлении: монография. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2018. С. 118–209.

Трофимова О.М., Маковкина С.А. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении. *Вопросы управления*. 2016. № 4(22). С. 56.

Burnett K. Project initiation. Project management paradigm. L.: Springer, 1998. P. 131–172.

Nakayama M. Impact of project management tools on project estimates and benefits. *International Conference on Internet Studies* (Japan, July 22–24). Osaka, 2016. P. 627.

Raz T., Michael E. Use and benefits of tools for project risk management. *International Journal of Project Management.* 2001. № 19. P. 9–17.

Thamhain H. Managing risks in complex projects. *Project Management Journal.* 2013. № 44. P. 20–35.

Zwikael O., Shimizu K., Globerson S. Cultural differences in project management capabilities: a field study. *Int. Project Management Journal*. 2015. № 23. P. 454–462.

References

Burnett K. Project initiation. Project management paradigm. L.: Springer, 1998. P. 131–172. In English

Gorelova G. G., Manuilov G. V., Soldatova E. L. Personality in social management: a monograph. Chelyabinsk: Publishing center SUSU, 2018. P. 118–209. In Russian

Nakayama M. Impact of project management tools on project estimates and benefits. International Conference on Internet Studies (Japan, July 22–24). Osaka, 2016. P. 627. In English

Raz T., Michael E. Use and benefits of tools for project risk management. In: International Journal of Project Management. 2001. № 19. P. 9–17. In English

Thamhain H. Managing risks in complex projects. In: Project Management Journal. 2013. № 44. P. 20–35. In English

Trofimova O. M., Makovkina S. A. Implementation of project management standards in state and municipal government. *Voprosy upravleniya*. 2016. № 4(22). P. 56. In Russian

Zwikael O., Shimizu K., Globerson S. Cultural differences in project management capabilities: a field study. In: Int. Project Management Journal. 2015. № 23. P. 454–462. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-93-98

Интерактивные методы адаптации студентов в современном вузе: лучшие практики

ИННА ЮРЬЕВНА ТИМОФЕЕВА, доктор экономических наук, профессор
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: mail@smol.ranepa.ru
СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ АСРИЕВ, кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Смоленский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (214025, Российская Федерация, Смоленск, Чуриловский тупик, 6/2). E-mail: mail@smol.ranepa.ru

Аннотация: Актуальность проблемы педагогического сопровождения и адаптации студентов при поступлении в высшие учебные заведения определена необходимостью повышения качества образования. Оно зависит не только от природных способностей обучающихся, но и от внешних причин – той дружественной или недружественной атмосферы, которая будет их сопровождать в учебном процессе. Исследование показало, что основными факторами, способствующими адаптации студентов, являются высокий уровень социальной активности и подвижный тип нервной системы человека, а также педагогическое сопровождение учебного процесса. Для практического применения были разработаны интерактивные методы взаимодействия с обучающимися. В статье представлена методика проведения игр и упражнений, которая была успешно апробирована при проведении «кураторского часа». Эти упражнения способствуют быстрому знакомству, сплочению группы, взаимопомощи, созданию атмосферы доверия, ответственности и социальной активности. Они также могут быть использованы для улучшения качества обучения слушателей, проходящих профессиональную переподготовку или курсы повышения квалификации. Адаптация первокурсников является сложным процессом, характеризующимся психофизиологическим содержанием. Она требует серьезной административной поддержки и педагогического мастерства для благоприятного приспособления вчерашних школьников к новым условиям образовательной деятельности.
Ключевые слова: интерактивные методы, адаптация, куратор, студенты, социальная активность, педагогическое сопровождение студентов, качество образования

Статья поступила в редакцию 22 июля 2018 года.

Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Интерактивные методы адаптации студентов в современном вузе: лучшие практики. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 93–98.

INTERACTIVE ADAPTATION METHODS OF STUDENTS IN MODERN UNIVERSITY: BEST PRACTICES

INNA Y. TIMOFEEVA, Dr. Sci. (Economics), Professor
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky Tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: innatimoff@mail.ru
SERGEY A. ASRIEV, Cand. Sci. (Pedagogics), Head of the Chair of Public and Municipal Administration
Smolensk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6/2, Churilovsky Tupik, Smolensk, Russian Federation, 214025). E-mail: a.s.a58@mail.ru

Abstract: The urgency of the problem of pedagogical support and adaptation of students in admission to higher educational institutions is determined by the need to improve the quality of education. It depends not only on the natural abilities of students, but also on external factors – the friendly or unfriendly atmosphere that will accompany them in the educational process. The study showed that the main factors of the adaptation of students are the high level of social activity and mobile type of the human nervous system, and the activity of curators in pedagogical support of the educational process. Interactive methods for working with students have been developed for practical application. The article proposes a technique for conducting games and exercises, which were successfully tested during the 'curatorial hour'. These exercises contribute to quick acquaintance, group cohesion, and mutual assistance, creating an atmosphere of trust, responsibility and social activity. These exercises can also be used to improve the effectiveness of the quality of education for students who are undergoing professional retraining or refresher courses. Adapting first-year students is a complex process characterized by psychophysiological content. It requires serious administrative support and pedagogical skills for the favorable adaptation of former schoolchildren to the new conditions of educational activity.
Keywords: interactive methods, adaptation, curator, students, social activity, pedagogical support of students, quality of education

The article was received on July 22, 2018.

Timofeeva I.Y., Asriev S.A. Interactive adaptation methods of students in modern university: best practices. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No 4. P. 93–98. In Russian

Введение

Актуальность проблемы педагогического сопровождения и адаптации студентов при поступлении в высшие учебные заведения обусловлена необходимостью повышения качества образования, которое зависит не только от природных способностей обучающихся, но и от внешних факторов, той дружественной или недружественной атмосферы, которая их сопровождает в учебном заведении. Несмотря на то, что студентами становятся люди разных возрастных категорий, самыми психологически уязвимыми являются вчерашние школьники.

Начало XXI века для подрастающего поколения стало эпохой ЕГЭ и гаджетов, что неизбежно уводит школьника в виртуальный мир пассивного существования, затрудняет социальные и коммуникационные навыки, в том числе при поступлении в высшие учебные заведения, усложняет поиск своего места в другой формации, развитие новых компетенций. Образование является «социальным лифтом» для любого человека, раскрывает перспективы его будущей профессиональной деятельности, выстраивая индивидуальную траекторию развития, направленную на формирование активной жизненной позиции в обществе.

Виртуальный мир, многочисленные блоги, чаты, лайфхаки и онлайн-курсы в сети Интернет восполняют недостаток в общении и удовлетворяют информационно-познавательные потребности современного человека. Однако длительное социальное бездействие несформировавшейся личности и неизбежный «выход в люди» часто приводит к возникновению стресса, создает определенные затруднения в общении с окружающими людьми. Адаптация студентов к новым условиям образовательного процесса в высшем учебном заведении зависит от личных психофизиологических качеств человека и от уровня его психологической готовности.

Повышение качества образования и уровня компетенций

В условиях постоянных изменений социально-экономической и политической среды требования к специалистам в сфере экономики, управления и юриспруденции постоянно повышаются. Необходимо, в первую очередь, готовить профессионалов, способных быстро и эффективно реагировать на внешние и внутренние риски, креативно мыслить и предлагать пути решения проблем, быть лидером и работать в команде, убеждать других и брать на себя ответственность. Нужно формировать и совершенствовать социальные и коммуникативные компетенции.

Известный во всем мире профессор И. Адизес в своих книгах по управлению часто напоминает читателям о главной идее Чарльза Дарвина: «Выживает не самый сильный и не самый умный, а тот, кто лучше всех приспосабливается к изменениям». Изучая проблемы эффективного менеджмента, ученый делает вывод о том, что «жить – значит решать проблемы, а развиваться – значит приобретать навыки решения все более сложных проблем» [Азидес, 2014. С. 35]. Отсутствие профессиональных специалистов с хорошо развитыми способностями, позволяющими решать любые поставленные задачи, приводит к необходимости шире применять новые подходы проектного обучения, интерактивные формы, направленные на развитие социальной коммуникативности, креативно-творческого потенциала и повышение общественной активности студентов.

Для одних первокурсников адаптация проходит успешно, укрепляет уверенность в правильности выбора вуза и будущей профессии. Такие обучающиеся активно включаются в студенческую жизнь, общественные мероприятия, волонтерскую деятельность. Другие же проявляют пассивность, наблюдают со стороны, пропускают учебные занятия, отстраняются от коллективной деятельности. Наше исследование показало, что целенаправленная работа куратора с представителями второй группы на 47% изменила ситуацию в сторону социально-коммуникативного и индивидуально-творческого развития студентов.

Формирование личности студента-первокурсника после одиннадцати лет пребывания в школьном коллективе выражается на уровне физиологической и психологической приспособляемости к новым условиям. Под этим понимается выработка моделей взаимоотношений и взаимодействий со сверстниками, способов общения и поведения в новой окружающей среде, позволяющие устанавливать дружеские связи, легче и быстрее справляться с дискомфортом и трудностями, развивать умения и навыки, овладевать большими массивами информации, необходимой в учебной и профессиональной деятельности.

Вопросам адаптации первокурсников в нашем учебном заведении было уделено особое внимание. В результате исследования 60 студентов первого курса Смоленского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации было установлено, что 82% обучающихся считают необходимой поддержку куратора в вузе. При этом больше половины респондентов (64%) надеются на их помощь в разрешении организационных и учебных проблем, налаживании отношений со студентами и преподавателями. Такие данные свидетельствуют о неуверенности большинства обучающихся в возрасте 17–18 лет в своих социально-коммуникативных возможностях. Менее 8% первокурсников связывают работу куратора с контролем успеваемости и посещаемости. Этот показатель, напротив, отражает уверенность подавляющего большинства студентов в своих способностях контролировать успеваемость и поддерживать учебную дисциплину.

Вовлеченность студентов в общественные мероприятия и/или проектно-учебную деятельность

Проведенное исследование показало, что такие факторы, как высокий балл ЕГЭ, переезд из другого города, наличие / отсутствие друзей в вузе не повлияли на результативность учебы. В то же время наиболее активные, подвижные, эмоциональные студенты, не имеющие высоких баллов в школьном аттестате, продемонстрировали лучшие результаты успеваемости в первый год обучения. Оказалось, что уровень социальной активности и подвижный тип нервной системы выпускников школ напрямую влияет на адаптацию к условиям высшего учебного заведения и дальнейшее профессионально-деятельностное развитие студента.

Кроме того, был выявлен тренд, связанный с уровнем активности первокурсников за 2013–2017 годы, свидетельствующий об увеличении количества активных ребят, поступающих в Академию при Президенте Российской Федерации и имеющих активную гражданскую позицию, с 23% в 2013 году до 42% в 2017 году (**рисунок**). В то же время вызывает озабоченность сохраняющийся достаточно высокий уровень пассивности и нежелания молодежи участвовать в общественной жизни (58%).

Основная причина социальной бездеятельности обозначенной группы – это проявление своей личностной активности в интернет-пространстве посредством ухода в социальные сети, компьютерные игры и другие информационные технологии, которые в настоящее время бурно развиваются. Исправить такое положение дел позволяет интерактивная система адаптации студентов-первокурсников, в основу формирования которой положен обобщенный международный и отечественный опыт кураторства. В переводе с латинского языка «curae» – 1) «забота», «внимание», «попечение», «уход»; 2) «мысль или деятельность, направленная на благополучие кого-либо». Вполне обоснованно мнение о том, что «куратор – системообразующий педагог, который должен знать о студенте все, помогая последнему определиться в учебной, научно-исследовательской, общественной и культурно-спортивной деятельности» [Мандель, 2014. С. 51].

Эффективность деятельности куратора

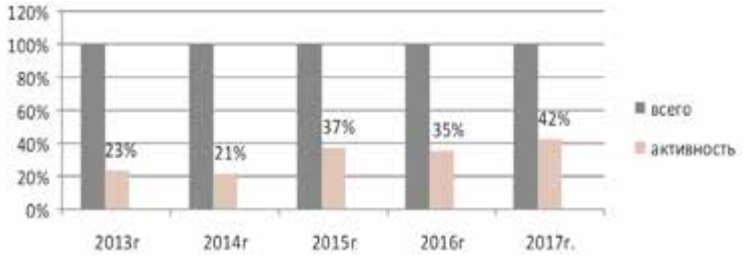
Содержание деятельности куратора в течение многих десятилетий не менялось. Оно определяется следующими обобщенными функциями, обеспечивающими полноценную образовательную деятельность любого учебного заведения: информационная, организационно-воспитательная, социально-коммуникативная, духовно-творческая, контрольно-административная [Ильяева, 2010. С. 40]. Эффективность института кураторства зависит от заинтересованности администрации вуза и от тех людей, которым поручена эта ответственная деятельность. Указанные факторы влияют на благоприятное вхождение первокурсников в новые условия образовательного процесса и формирование психологической готовности к получению профессиональных знаний, умений и навыков.

В Смоленском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации этому направлению придали новые формы и новую жизнь, что позволило сформировать достаточно эффективную систему кураторства. Перед вузом стояла задача вывести молодое поколение из виртуального мира в реальную действительность, активизировать социальную коммуникативность, научно-познавательный, креативно-творческий потенциал и общественную активность студентов для подготовки будущих эффективных кадров в сфере государственного и муниципального управления, юриспруденции. В основе процесса управления лежат взаимоотношения между людьми. Исходя из этого, задача крупнейшего в Европе высшего учебного заведения социально-экономического и гуманитарного профиля заключается в обеспечении фундаментального образования и воспитания всесторонне развитого специалиста, способного создать работоспособную, сбалансированную и комплементарную команду, нацеленную на выполнение стратегических задач макроэкономического характера.

Первоначальным этапом развития института кураторства является отбор заинтересованных работников, имеющих достаточный уровень мотивации для активной воспитательной деятельности (которая нередко выходит за пределы рабочего времени) со студентами (и их родителями) в течение 2–3 лет. Вопреки устоявшейся практике, в нашем филиале кураторами являются лица, не всегда входящие в профессорско-преподавательский состав. Так, в 2016 году лучшим куратором стал начальник отдела кадров, а лучшей группой – студенты под руковод-

Рисунок. Динамика уровня активности первокурсников за 2013–2017 годы

Figure 1. Dynamics of activity level of first-year students for 2013-2017



ством специалиста учебно-методического отдела. Ежемесячная доплата кураторам устанавливается в зависимости от количества обучающихся в группе. Дополнительное премирование осуществляется по результатам подведения итогов работы за каждый семестр.

Следует отметить положительные сдвиги в динамике успеваемости студентов. Во время отсутствия кураторской работы в 2012–2013 годах после первого года обучения доля студентов, сдавших сессию на «хорошо» и «отлично», составляла 29–32%, а имеющих две и более задолженности – 21%. Основная масса обучающихся (47%) состояла из «троечников», которые ни в чем себя не проявляли. По итогам активизации системы кураторства в 2016–2017 годах доля студентов, имеющих академическую задолженность, резко снизилась и составила 3% от общего числа обучающихся (очной формы). При этом более половины студентов (54%) сдали зимнюю и летнюю сессии на «хорошо» и «отлично».

Количество стало переходить в качество. Все студенты, в зависимости от своих желаний и способностей, были вовлечены в общественные мероприятия или проектно-учебную деятельность. Ежемесячные встречи с интересными людьми, опытными профессионалами, представителями органов государственной власти (в том числе родителями студентов и выпускников Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) закрепляли формирование общекультурных и профессиональных компетенций, необходимых для оценки правильности сделанного профессионального выбора и психологической готовности к профессиональной деятельности. Особенности нового коллектива, требовательность преподавателей, неумение правильно распределять время, неуверенность в общении, эмоциональная и социальная пассивность приводит студента к нежеланию учиться, и, как следствие, к его отчислению. Работа куратора заключается в том, чтобы своевременно выявить эти проблемы и помочь первокурснику перестроиться в новых условиях.

Следующим этапом совершенствования системы стало проведение учебных тренингов и семинаров, позволяющих приобретать навыки кураторской работы и умения взаимодействовать со студенческим коллективом, быстро устанавливать контакты в группе, преодолевать психологические барьеры, формировать команды, выявлять лидеров и т.д.

Итоговым этапом в этой работе является мониторинг деятельности кураторов. Были разработаны положения о кураторстве, конкурсах на лучшего куратора, лучшую группу, которые оцениваются по достижению определенных показателей (хорошая успеваемость и посещаемость занятий, участие в общественных мероприятиях) и по итогам проведения интернет-голосования в социальных сетях. Победителям из числа кураторов выплачивается денежная премия, а лучшая группа поощряется коллективной экскурсионной поездкой. После обращения студенческого совета к администрации филиала было принято решение о переходе на трехлетний срок кураторского сопровождения студентов, начиная с 2017/2018 учебного года.

Интерактивные методы адаптации и педагогическое сопровождение студентов

Данные методы позволяют планировать индивидуальные образовательные траектории студентов, снижать депрофессионализацию выпускников вузов, повышать качество высшего образования, а также избегать сиюминутных конъюнктурных подходов к организации учебного процесса [Yakovleva, Yakovlev, 2014. P. 75–76]. Для первоначальной адаптации студентов предлагается несколько игр и упражнений, которые были успешно апробированы при проведении «кураторского часа» и направлены на быстрое знакомство с первокурсниками, формирование сплоченности в студенческой группе, создание атмосферы ответственности и доверия, взаимопомощи и социальной активности. Эти упражнения также могут быть использованы для улучшения качества обучения слушателей, проходящих профессиональную переподготовку или курсы повышения квалификации. Рассмотрим некоторые примеры.

1. Игра «Снежный ком» проводится, как правило, в первые дни начала занятий (20 мин. на группу, состоящую из 20–25 человек). Ее цель – узнать и запомнить имена участников. Куратор держит в руке карандаш (ручку, линейку и т.п.), называет свое имя и придумывает прилагательное, начинающееся на ту же букву, что и его имя: «Меня зовут Инна Юрьевна, и я очень интересный человек». Затем передает карандаш любому студенту своей группы. Задача следующего участника – назвать свое имя и свое прилагательное, а потом повторить данные того участника, который представился до него: «Меня зовут Сергей. Я всегда серьезный. А ее зовут Инна и она очень интересный человек». Сергей передает карандаш третьему участнику, задача которого назвать себя и повторить уже два имени и два прилагательных... и т.д. Последний участник должен запомнить и повторить имена и прилагательные всех участников группы: «Я Лиза и я любопытная. Инна интересная, Сергей серьезный, Максим мудрый и т.д.».

Очень важно назвать тот эпитет, который подчеркивает характер, индивидуальность участника. Прилагательные не должны повторяться. Желательно, чтобы участники не подсказывали друг другу, но когда приходится, повторять более 10 имен, участники путаются и начинают помогать друг другу (правильно называть имена или придумывать новые эпитеты), что сразу создает дружелюбную

атмосферу. Карандаш (ручка) передается целенаправленно для того, чтобы не было пауз между выступающими.

После проведения игры куратор переключает внимание группы и дает серьезную информацию об организации учебного процесса в вузе, правилах поведения, правах и обязанностях студентов. Показывает, где размещается расписание занятий, учебные аудитории, библиотека, столовая, медпункт и др.[1]

2. «Интервью» (30 мин.). Этот тренинг закрепляет знакомство и используется на второй встрече с куратором. Его цель: познакомиться поближе, научиться слушать друг друга, запоминать и отбирать важную информацию. Необходимо разбить группу на пары (можно по списку из журнала), чтобы рационально использовать время. Если кому-то не хватит пары, куратор сам становится участником. За пять минут участники должны рассказать друг другу то, что захотят (о себе и своей жизни, достижениях, увлечениях, характере, о своей семье, питомцах и т.п.). Куратор контролирует время. Затем по очереди каждый участник кратко (2–3 минуты) представляет своего напарника, рассказывая то, что он запомнил.

3. Еще один углубленный вариант знакомства друг с другом – игра «Верю – не верю» (30 мин.). Цель этой игры состоит в том, чтобы вспомнить что-то значимое из своей жизни и то, что еще не реализовано, научиться разбираться в людях, их словах и поступках. Всем участникам надо приготовить бумагу и ручку. Каждый студент в течение пяти минут записывает свое имя и 3–4 факта, которые были или не были в его жизни. Куратор собирает листы, предлагает по очереди каждому вытащить и прочитать информацию о своем товарище. Затем ребята начинают обсуждать изложенные факты и делать выводы («верю» или «не верю»). Можно выявить студентов, которые способны безошибочно разбираться в людях, обсудить, что больше всего запомнилось, что вызвало дополнительные вопросы, удивление, сочувствие. Следующим этапом адаптации студентов являются тренинги, направленные на формирование общих интересов и сплочение коллектива.

4. Игра «У нас много общего» (20 мин.). Ее цель – найти общие интересы, создать атмосферу доверия и понимания в группе. Куратор задает вопросы, а участники поднимают руки или встают, если согласны с утверждением. Результаты игры могут использоваться для выявления общих увлечений и др. К примеру, для разминки поиск общего в группе можно начать с астрологических знаков, психофизиологических и других данных: «Кто в группе родился под знаком Скорпиона? Козерога? Весов?.. У кого глаза зеленые? карие? У кого волосы темные? светлые? Кто любит синий цвет? фиолетовый? Кто любит математику? историю? Кто любит шоколадное мороженое? жареную картошку?».

Можно подготовить вопросы для выявления ответственных, заботливых или эгоистичных, самолюбивых студентов: «Кто старший ребенок в семье? Кто единственный ребенок в семье? Кто живет с бабушкой? У кого есть домашние питомцы (коты, собаки, рыбки и др.)? Кто в детстве хотел стать учителем? врачом? президентом? Для выявления творческого потенциала студентов подходят следующие вопросы: «Кто любит петь? танцевать? шутить? сочинять стихи? слушать музыку? играть в спортивные игры? в компьютерные игры? А есть такие, кто ничего не любит делать?».

Опыт социальной активности студентов можно узнать с помощью следующих вопросов: «Кто выступал на сцене, участвовал в концерте, спектакле? в спортивных соревнованиях? Кто ходил на митинги? Кто участвовал в акции «Бессмертный полк»? Кто был волонтером, помогал детскому дому, пожилым людям? Кто участвовал в экологических субботниках? Кто ездил на экскурсии (без родителей)? Кто хотя бы раз сделал чужим людям доброе дело?».

Эти вопросы являются примерными. Они нужны для того, чтобы применять творческий подход в поиске общих интересов для планирования внеучебных мероприятий, направленных на сплочение группы. Куратор может использовать различные приемы для установления психологического контакта как с каждым студентом в отдельности, так и с микрогруппами.

5. Игра «Постройтесь по росту!» (20 мин.). Цель игры – сформировать команды, выявить лидеров. Участники становятся в шеренгу и закрывают глаза. За 10–15 мин. они должны построиться по росту, не открывая глаз, молча, используя только свои тактильные ощущения. После того как участники выполнили задание или истекло время, куратор предлагает открыть глаза и посмотреть на результаты командной работы. Как правило, в ходе игры могут проявиться лидеры, которые наиболее активно выполняют поставленную задачу, расставляя других участников, контролируя правильность выполненного задания. Бывают случаи, когда группа не может построиться по росту в течение дополнительно выделенного времени, что свидетельствует об отсутствии в группе лиц, готовых взять на себя ответственность. В этом случае рекомендуется разрешить открыть глаза, посмотреть, что получилось, и дать еще 3–5 мин. для завершения упражнения. В процессе игры может проявиться скрытый лидер, что позволяет куратору сделать определенные вы-

1 Еще один вариант проведения этой игры – с использованием большого ватмана и цветных маркеров. Каждый участник пишет на ватмане свое имя и эпитет. Например: «Сергей, я самый серьезный». Ватман размещается в своей аудитории. Его можно сохранить и через несколько лет на встрече выпускников вспомнить свои первые дни в вузе.

воды относительно дальнейшей работы. Затем можно обсудить процесс и результаты тренинга[2].

6. Тренинг «Семейное фото» (10 мин.). Его цель – формирование команды, выявление лидеров. Куратор дает задание группе представить, что она большая семья, с бабушками и дедушками, детьми и внуками, близкими и дальними родственниками. Надо собраться, удобно разместиться, чтобы всех было видно, и сделать семейную фотографию на память. В процессе подготовки к фото куратор может наблюдать, кто и как участвует в процессе: кто расположился в центре фотографии, кто с краю, кто присел внизу, кто руководил процессом, а кого забыли (или человек сам не захотел фотографироваться). Все эти моменты позволяют понять психологический климат в коллективе, распознать лидеров или аутсайдеров, выявить и предупредить возможные конфликты.

Заключение

Таким образом, адаптация первокурсников является сложным процессом, характеризующимся психофизиологическим содержанием. Она требует серьезной административной поддержки и педагогического мастерства для благоприятного приспособления вчерашних школьников к новым условиям образовательной деятельности в высшем учебном заведении, к особенностям действующих норм и правил. Приобретается новая информация о профиле своей будущей специальности, эффективном формировании компетенций, умений и навыков. Основными факторами, способствующими адаптации первокурсников, являются высокий уровень социальной активности, подвижный тип нервной системы, а также активная деятельность кураторов по педагогическому сопровождению студентов.

В нашем учебном заведении в течение последних лет разрабатываются и внедряются педагогические технологии адаптации, ориентированные на создание благоприятных условий для проявления студентами максимально возможной научно-познавательной, социально-коммуникативной, творческой самостоятельности и принятия ответственности за свои решения. Выпускник, способный динамично реагировать на запросы экономики, эффективно решать возникающие проблемы, овладевать большими массивами информации, развивать новые умения и навыки, необходимые в учебной и профессиональной деятельности в соответствии с изменениями потребностей государства и общества, всегда будет востребован в управленческих и корпоративных командах, работающих в различных сферах экономики и государственного управления.

2 Данная игра имеет несколько вариаций. Можно дать задание построиться по цвету глаз (от самых светлых до самых темных), цвету волос (не закрывая глаз), по размеру обуви и т.д., что позволяет в ходе выполнения коллективной задачи лучше узнать друг друга.

Литература

Азидес И. Управляя изменениями. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 368 с.

Ильяева И.А., Леонтенко Т.А. Институт кураторства в вузах России в условиях глобализации образования. *Социология и жизнь.* 2010. № 1. С. 40–43.

Мандель Б.Р. Кураторство: проблемы, размышления, полемика. *Вестник высшей школы.* 2014. № 3. С. 45–51.

Yakovleva N.O., Yakovlev E.V. Interactive teaching methods in contemporary higher education. *Pacific Science Review.* 2014. Vol. 16. Issue 2. P. 75–80.

References

Azides I. Managing changes. M.: 'Mann, Ivanov i Ferber', 2014. 368 p. In Russian

Ilyaeva I.A. Leontenko T.A., Institute of curatorship in Russian universities in the context of the globalization of education. *Sotsiologiya i zhizn*. 2010. № 1. P. 40–43. In Russian

Mandel B.R., Curatorship: problems, reflections, controversy. *Vestnik vysshei schkoly.* 2014. № 3. P. 45–51. In Russian

Yakovleva N.O., Yakovlev E.V. Interactive teaching methods in contemporary higher education. Pacific Science Review. 2014. Vol. 16. Issue 2. P. 75–80. In English

ЧТО ЧИТАТЬ

Плаксина И.В. Интерактивные образовательные технологии:
учебное пособие для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2019. 151 с.

С конца XX века развитие и совершенствование профессиональной компетентности человека рассматривается на всех уровнях образования как важнейшая задача. В помощь педагогам российской системы образования автором, на основе своего многолетнего опыта использования интерактивных методов в преподавательской деятельности, было создано данное пособие. В издании раскрыты содержание понятия «интерактивные технологии» и условия организации интерактивного обучения и воспитания, описаны функции и роль преподавателя в интерактивном обучении и воспитании, риски и трудности педагога в использовании интерактивных методов обучения и воспитания. Автор показывает необходимость широкого использования интерактивного метода в процессе обучения, позволяющего решать большой спектр образовательных и воспитательных задач.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-99-104

Исследования квалификационных дефицитов персонала

ЕФИМ ЯКОВЛЕВИЧ КОГАН, доктор физико-математических наук, профессор, научный руководитель Федерального института развития образования
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (125319, Российская Федерация, Москва, ул. Черняховского, 9). E-mail: efkogan@yandex.ru
НАТАЛЬЯ ЮРЬЕВНА ПОСТАЛЮК, доктор педагогических наук, профессор, главный научный сотрудник
Самарский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (443056, Российская Федерация, Самара, проспект Масленникова, 37). E-mail: postalyukn@mail.ru
ВИКТОРИЯ АРКАДЬЕВНА ПРУДНИКОВА, кандидат педагогических наук, доцент, директор
Самарский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (443056, Российская Федерация, Самара, проспект Масленникова, 37). E-mail: prudnikova-va@yandex.ru

Аннотация: В статье представлены результаты исследований квалификационных дефицитов персонала в различных регионах и отраслях мирового рынка труда. Авторы подробно характеризуют используемые методологические подходы и понятийно-терминологический аппарат, связанный с проблематикой оценки качества человеческих ресурсов. Систематизированы методы и технологии выявления несоответствия в навыках и умениях персонала зарубежных компаний. Несоответствие в навыках всегда детерминирует дисбаланс на рынках труда, особенно если оно не является кратковременным. Квалификационные дефициты беспокоят работодателей прежде всего потому, что они связаны с неудовлетворительной производительностью труда. Основным показателем нехватки навыков является то, что работодатели не могут заполнить вакансии для квалифицированных работников. Профицит (избыток) умений также расценивается в зарубежных публикациях как тревожный симптом. Различные отрасли экономики испытывают несоответствие в квалификации персонала на рынке труда по разным причинам. В их число входит, например, недостаточное количество выпускников по данным направлениям в системе профессионального и высшего образования, динамичные изменения квалификационных требований к рабочим местам и т.д.
Ключевые слова: квалификационные дефициты, дефицит навыков по профессии, спрос на навыки, несоответствие навыков, рынок труда, измерения, рабочие места

Статья поступила в редакцию 13 мая 2019 года.

Коган Е.Я., Посталюк Н.Ю., Прудникова В.А. Исследования квалификационных дефицитов персонала. *Государственная служба*. 2019. № 4. С. 99–104.

STUDIES OF STAFF QUALIFICATION DEFICITS

EFIM Y. KOGAN, Dr. Sci. (Physics-Mathematics), Professor, Scientific Adviser of the Federal Institute of Education Development
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (9, ul. Chernyakhovskogo, Moscow, Russian Federation, 125319). E-mail: efkogan@yandex.ru
NATALIYA Y. POSTALYUK, Dr. Sci. (Pedagogy), Professor, Chief Researcher
Samara branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (37, prospekt Maslennikova, Samara, Russian Federation, 443056). E-mail: postalyukn@mail.ru
VICTORIYA A. PRUDNIKOVA, Cand. Sci. (Pedagogy), Associate Professor, Director
Samara branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (37, prospekt Maslennikova, Samara, Russian Federation, 443056). E-mail: prudnikovava@yandex.ru

Abstract: The article presents a summary of the skills gap analysis results in various regions and sectors of the global labor market. The methodological approaches used and the conceptual and terminological apparatus of the problem of assessing the quality of human resources are described. The methods and technologies for identifying skills mismatch of the staff of foreign companies are systematized. Skill disparities always determine imbalances in labor markets, especially if they are not short-lived. Qualifying deficiencies worry employers, primarily because they are associated with unsatisfactory labor productivity. The main indicator of lack of skills is that employers cannot fill vacancies for skilled workers. The surplus (excess) of skills is also regarded in foreign publications as an alarming symptom. Different sectors of the economy are experiencing inconsistencies in the qualifications of personnel in the labor market for various reasons. These include, for example, an insufficient number of graduates in these areas in the system of vocational and higher education, dynamic changes in qualification requirements for jobs, etc.
Keywords: skills gaps, occupational skills shortages, skills demand, skills mismatch, labor market, measuring, workplaces

The article was received on May 13, 2019.

Kogan E.Y., Postalyuk N.Y., Prudnikova V.A. Studies of staff qualification deficits. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. No 4. P. 99–104. In Russian

Введение

Проблема квалификационных дефицитов персонала компаний и соискателей рабочих мест в зарубежной теории и практике достаточно актуальна. В странах с развитой экономикой обеспокоены увеличивающейся разницей между навыками, которыми обладают работники сегодня, и умениями, которые, по оценкам работодателей, им необходимы[1]. Установлено общее несоответствие навыков у 30–50% трудящихся от общего числа всех занятых в Европе. В наибольшей степени такое несоответствие характерно для Греции, в наименьшей – для Великобритании и Германии[2]. По данным канадских экспертов, дефицит умений на рынке труда этой страны оценивается в 30–40%[3].

Перечни квалификационных дефицитов, выявленных в разных странах и секторах рынков труда, имеют много общего. Помимо технических навыков, которые диктуются профессией и отраслью трудоустройства, а также способностей в области IT-технологий и иностранных языков, компаниям требуются социальные и личные компетенции персонала. При этом часто последние оцениваются работодателями даже выше, чем технические и теоретические знания или формальные квалификации. В их числе готовность работать в команде, компетенции делового общения, инициативность, креативность, предпринимательство, лидерство, навыки презентации, умение учиться и т.д. [Strietska-Ilina, 2008. P. 56].

В последние годы в Европейском союзе реализуются проекты и программы, направленные на ограничение влияния несоответствия компетенций работников на рынки труда. В частности, поставлены задачи оценки и устранения разрывов в навыках, что, по мнению экспертов, будет полезно как работодателям, так и работникам[4].

Система терминов, описывающих проблематику квалификационных дефицитов

Набор понятий, релевантных категории «квалификационный дефицит», в зарубежных источниках появился в 90-е годы прошлого века. В англоязычных публикациях термин *«skills gaps»* (дословно «пробелы в навыках») полностью соответствует русскоязычному понятию «квалификационные дефициты» и трактуется как количественно определенная разница между компетенциями, необходимыми для выполнения трудовых функций, и навыками работника[5].

Наряду с понятием *«skills gaps»,* в англоязычном дискурсе используются родственные термины: «нехватка навыков» («*skills shortages*»), «несоответствие навыков» («*skills mismatch*»), «дефицит навыков» («*skills deficit*»). В ряде работ зарубежных исследователей и практиков дефицит навыков связывают с недостатками обучения («*gaps in skills provision*»), с «недообразованием» («*undereducation*»). Противоположным по смыслу термину «квалификационный дефицит» выступает понятие «профицит навыков», денотат которого изучается в работах по квалификационным проблемам рынков труда и фиксируется в англоязычных публикациях с помощью категорий «недоиспользованные навыки» («*skills underutilisation*») или «недоиспользованное образование» («*overeducation*»).

Несоответствия в навыках, умениях, компетенциях работников подразделяют на три категории:

1) *вертикальные* (уровень навыков или образования работника больше либо меньше уровня компетенций, необходимых для выполнения конкретного вида профессиональной деятельности);

2) *горизонтальные* (тип образования или навыков не подходит для данного вида деятельности, но образовательный ценз соответствует требованиям выполняемой работы);

3) *географические* (работники с типами и уровнями требуемых навыков или образования находятся в регионах, отличных от тех, где такие навыки необходимы)[6].

Несоответствие в навыках всегда детерминирует дисбаланс на рынках труда, особенно если оно не является кратковременным. Квалификационные дефициты беспокоят работодателей прежде всего потому, что они связаны с неудовлетворительной производительностью труда. Основным показателем нехватки навыков является то, что работодатели не могут заполнить вакансии для квалифицированных работников. Профицит (избыток) умений также расценивается в зарубежных публикациях как тревожный симптом. Это объясняется тем, что умения, которыми обладают люди, являются важной частью их личности и источником формирования их самооценки. Поэтому невостребованные компетенции негативно сказываются на самовосприятии человека.

Методологические подходы к исследованию квалификационных дефицитов в различных сегментах мирового рынка

Анализ зарубежных источников свидетельствует о том, что существуют три направления в исследовании квалификационных дефицитов:

1 *Rathelot R., Thijs van Rens.* Rethinking the skills gap: https://wol.iza.org/articles/rethinking-the-skills-gap/long#iza-wol.391-biblStruct-000003

2 Skills mismatch in Europe: statistics brief / International Labour Office, Department of Statistics. Geneva: ILO, 2014. 32 p.: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_315623.pdf

3 *Desjardin R.* Skill Mismatch in the Labour Market and Adult Learning: Statistics Canada: https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-604-x/2011001/ch/ch7-eng.htm

4 *Tirapani A.* Skills mismatch. Youth attitudes to the job market: Overcoming the skills mismatch. 2012. 58 p.

5 How to perform a skills gap analysis. *Cleverism*: https://www.cleverism.com/lexicon/skills-gap-analysis

6 TVETipedia Glossary: UNESCO-UNEVOC: https://unevoc.unesco.org/go.php?q=TVETipedia+glossary+A-Z&filt=all&id=568

(а) *макроэкономическое* (на уровне региона, страны в целом);

(б) *микроэкономическое* (на уровне компании и отдельного работника);

(в) *отраслевые исследования* (оценивается дефицит навыков и умений по конкретным профессиям (группам профессий) и занятиям).

Макроэкономический подход. В Австралии Департамент занятости проводит исследования, направленные на выявление нехватки навыков на национальном рынке труда. Их результаты публикуются в виде профессиональных и кластерных отчетов для групп аналогичных профессий. Некоторые профессиональные рынки труда анализируются на уровне штатов и территорий, для других проводится только национальная оценка. Периодически обновляется информация о дефиците навыков по профессиям («*occupational skill shortages*»)[7].

Отраслевой подход. Проблему недостатка навыков в транспортной отрасли на примере 10 округов, расположенных в северо-западной части штата Висконсин (США) исследовали З. Симкинс и Р. Махъябин[8]. Авторы отмечают, что несоответствия в навыках приводят к незаполненным вакансиям, длительной безработице, снижению производительности труда, текучести кадров и упущенным выгодам для бизнеса. В свою очередь, через экономические связи квалификационные дефициты персонала могут негативно влиять на смежные отрасли и экономику региона в целом. Поэтому важно понимать, какие конкретно компетенции требуются для работодателя, какими навыками обладают работники и каких умений им не хватает.

Другое исследование было выполнено в 2018 году британскими специалистами Д. Рестуция, Б. Таска и С. Биттл, которые показали, что различные отрасли экономики испытывают несоответствие в квалификации персонала на рынке труда по разным причинам. В их число входит, например, недостаточное количество выпускников по данным направлениям в системе профессионального и высшего образования, динамичные изменения квалификационных требований к рабочим местам и т.д. Так, в ряде областей профессиональной деятельности (практикующие врачи, компьютерные специалисты и информационные аналитики, специалисты по информационной безопасности) отмечается нехватка работников и длительные сроки обучения новых специалистов. В других видах деятельности (офисные и административные работники) дефицит навыков возникает вследствие того, что появляются более высокие требования для найма. В профессиях, где нужны высокий и средний уровень квалификации, существует тенденция дефицита кадров, в то время как рабочие места, для которых достаточно низкой квалификации, характеризуются избытком рабочей силы[9].

Степень несоответствия навыков, согласно различным опросам, существенно варьируется, что связано с различиями в терминологических системах и методологических подходах. Согласно данным PIAAC, такое несоответствие в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, достигает 60% от числа занятых (OECD, 2014). Результаты опроса ESJ (CEDEFOP, 2015) показывают значения для стран Европейского союза в пределах 40%. Кроме того, существуют различия, связанные с профессией или сферой занятости, а также особенностями местных, региональных или национальных рынков труда. Сектора, которые требуют наличия высокоразвитых умений, грамотности, счета и IT-компетенций, включают в себя научно-технические возможности, информационные технологии, услуги связи, здравоохранения, а также финансовые, страховые и образовательные предложения. С другой стороны, самый низкий уровень грамотности фиксируется в области сельского хозяйства и в сфере общественного питания[10].

Микроэкономический подход. В Ирландии было проведено исследование, целью которого являлось выявление взаимосвязей между дефицитом навыков персонала, идентифицированных работодателями и работниками. На основании его результатов сделаны выводы относительно точного распознавания требований к обучению персонала. Было показано, что при наличии каналов взаимодействия и обсуждения проблем квалификационных дефицитов между руководством компании и ее работниками (или их представителями) расхождение / несоответствие навыков (*skills mismatch*) распознается и ликвидируется легче, чем в фирмах, где подобные механизмы отсутствуют [McGuinness, Ortiz, 2016. P. 255–278].

Выяснилось, что коллективные обсуждения квалификационных дефицитов являются значимым фактором в осознании сотрудником недостатка навыков. Во многих компаниях это становится предметом переговоров работодателей и работников. Их результаты определяют уровень оплаты труда и перспективные планы, связанные с повышением квалификации специалистов. Соглашения на индивидуальном уровне представляют собой основной механизм ведения переговоров о заработной плате в частных компаниях, где около половины работников типичной фирмы имеют такие соглашения. Примечательно, что уровень

7 Australian Department of Employment: https://www.jobs.gov.au/occupational-skill-shortages-information

8 *Simkins Z., Mahjabeen R.* Measuring the Transportation Workforce Skills Gap Using New Indices and Survey of Employers and Workers: *JTRF.* Vol. 56. № 3, 2017: http://journals.oregondigital.org/index.php/trforum/article/viewFile/4447/4345

9 *Restuccia D., Taska B., Bittle S.* Different skills, different gaps: measuring and closing the skills gap. *Burning Glass Technologies*, 2018: https://www.burning-glass.com

10 *Hlon-Dominchako A., Zhuravsky A.* Measuring skills mismatches revisted – Introducing sectoral approach. IBS *Working Paper*. 2017. № 3. 46 p.: http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/04/IBS_WP_03_2017.pdf

согласия между работниками и работодателями относительно квалификационных дефицитов выше для компетенций, связанных с IT-технологиями, управлением и коммуникациями, чем со специальными профессиональными навыками.

В совместном исследовании «Переосмысление разрывов в навыках», проведенном специалистами университета города Уорик (Великобритания) и Института экономики труда (IZA, Германия), были установлены причины возникновения и сохранения квалификационных дефицитов различных типов. Так, одной из причин является то, что сотрудники не приспосабливаются к изменениям в спросе на навыки, не осваивают новых умений, необходимых для работы. Компании также могут не реагировать на трансформации навыков при создании рабочих мест (в этом случае используются навыки, уже имеющиеся на рынке труда). И, наконец, заработная плата сотрудников может неадекватно отражать нехватку компетенций, не стимулировать работников приобретать дефицитные навыки[11].

Технологии исследования квалификационных дефицитов

Анализ методик и технологий, которые используют зарубежные исследователи и практики для оценки квалификационных дефицитов работников, показывает, что основным средством обнаружения несоответствия навыков являются опросы работодателей на национальном, региональном, местном и/или отраслевом уровнях. В интервью и анкеты включаются вопросы о трудностях, с которыми работодатели сталкиваются при поиске персонала. При этом инструментарий (структура опросников, методы сбора данных и т.д.) бывает довольно разнообразным, что существенно ограничивает сопоставимость получаемых результатов. Наиболее активно опросы работодателей практикуются в Великобритании, где в мониторинговых исследованиях применяются сопоставимые опросники для оценки навыков [Strietska-Ilina, 2008. P. 13–14].

Наряду с опросами, в европейской практике используется метод анализа объявлений о найме на работу и имеющихся вакансиях, размещенных в средствах массовой информации и интернете. Например, в Германии специалистами Федерального института профессионального обучения (BIBB) были проанализированы объявления о предложениях вакансий для IT-сектора. Сравнивались компетенции, которые искали работодатели, с квалификациями, имевшимися на рынке труда. В результате исследования было выявлено, что в течение полугода после размещения объявлений около 20% вакансий оставались незаполненными. Также были определены дефициты так называемых «мягких навыков» («*soft skills*») как существенный недостаток квалификации соискателей рабочих мест (CEDEFOP, 2004) [Strietska-Ilina, 2008. P. 175–250].

В Австралии для оценки несоответствия навыков также используются опросы работодателей («Survey of Employers who have Recently Advertised», SERA). Чаще всего это телефонные мониторинги лиц и организаций, объявивших о вакансиях по отдельным профессиям. Исследование SERA проводится министерством занятости через его государственные и территориальные управления. Ежегодно оценивается около 80 профессий. Собирается информация о требованиях к квалификации, занимаемой должности, количестве доступных рабочих мест и соискателей вакансии, критериях их отбора, причинах того, почему соискатель считается неподходящим.

Следует подчеркнуть, что низкая доля заполненных вакансий не обязательно свидетельствует о нехватке навыков. Причины, по которым вакансии остаются незаполненными, часто бывают комплексными и могут не относиться к квалификационным дефицитам соискателей. Например, это узкоспециализированные требования работодателей, уровень оплаты труда ниже рыночных ставок, неприемлемые условия работы, нереалистичные ожидания работодателей и т.д.[12].

Особого внимания заслуживает практика работы с квалификационными дефицитами в США, где накоплен значительный опыт оценки несоответствий в навыках / умениях / компетенциях. Агентство «ACT WorkKeys» активно работает с онлайн-сопровождением исследований и разработок в сфере квалификаций и набором веб-инструментов для управления компетенциями[13].

В материалах этого агентства размещены описания квалификационных требований (профилей) к работникам по отраслям экономики («*job profiling*»), создаются специальные кодификаторы и спецификации, оценочные средства для тестирования персонала предприятий и студентов колледжей с целью определения «расхождения / несоответствия навыков» (*skills mismatch*) по отраслям и уровням квалификации работников. Данные процедуры необходимы для получения соответствующего сертификата, свидетельствующего о готовности к работе («*job readiness certificate*»).

Оценочные средства ACT WorkKeys включают в себя восемь предметов. Тремя основными оценками, используемыми для получения Национального сертификата о готовности к работе, являются:

WorkKeys Applied Math («Прикладная математика») – применение математических рассуждений к задачам, связанным с работой;

WorkKeys Workplace Documents («Чтение для ин-

11 *Rathelot R., Thijs van Rens.* Rethinking the skills gap: https://wol.iza.org/articles/rethinking-the-skills-gap/long#iza-wol.391-biblStruct-000003

12 Australian Department of Employment: https://www.jobs.gov.au/occupational-skill-shortages-information

13 ACT WORKKEYS: http://www.act.org

формации») – понимание связанных с работой материалов для чтения (инструкции, технологические карты, руководства по политике, правительственные постановления);

Graphic Literacy WorkKeys («Графическая грамотность») – извлечение информации из таких источников, как диаграммы, планы, таблицы и графики[14].

Компонент анализа ACT WorkKeys, обозначенный как «Профилирование заданий», помогает устанавливать контрольные показатели, соответствующие баллам WorkKeys. Работодатели используют профилирование вида профессиональной деятельности, для того чтобы определить, какие компетенции нужны для его реализации и на каком уровне должен быть сформирован каждый навык, необходимый для успешного выполнения работы. Сотрудники, имеющие лицензию ACT, посещают компанию и определяют исходную информацию о профилируемом виде деятельности. Собираются материалы (инструкции, годовые отчеты, информационные бюллетени, другие источники), которые характеризуют деятельность организации.

Затем составляется начальный список трудовых функций, наиболее соответствующих профилируемой работе. Эксперты в конкретной предметной области (специалисты, которые лучше всего знают рассматриваемый вид деятельности, занимая штатную должность или контролируя технологический процесс) уточняют список и оценивают каждую задачу на основе двух факторов: ее важности для данного вида профессиональной деятельности и относительного времени, потраченного на ее решение. Исходя из этого, определяется, какой минимальный уровень каждого навыка необходим для успешного выполнения работы.

Экзамены ACT WorkKeys составляют основу Национальной системы обеспечения готовности к трудоустройству, аттестации профессиональных компетенций в США. Соискатели могут получить национальный сертификат готовности к карьере, сдав три экзамена ACT WorkKeys (прикладная математика, графическая грамотность и документирование) на рабочем месте. Это подтверждается сертификатами уровня «Platinum», «Gold», «Silver» и «Bronze» – в зависимости от результатов теста. Соискатели, оцененные на уровне «бронзового» балла, обладают базовыми навыками, востребованными примерно для 17% рабочих мест, профилированных ACT с помощью WorkKeys. «Серебряный» балл указывает на навыки приблизительно для 69% профилированных рабочих мест, «золотой» балл – для 93%, «платиновый» балл – для 99% рабочих мест[15].

Разработано практическое руководство «Occupational Outlook» (2016–2017), которое описывает типичные требования к образованию и профессиональной подготовке для 329 профилей, охватывающих 576 профессий[16].

Технология выявления слабых мест в квалификациях работников как совокупность методов и последовательность производимых действий в англоязычных публикациях определяется понятием «анализ квалификационных дефицитов» («*skills gaps analysis*»). Ее описанию посвящен ряд статей, как правило, адресованных службам управления персоналом компаний (HR-специалистам). Так, Дж. Миллер-Мерелл рассматривает трехэтапный процесс выявления квалификационных дефицитов персонала:

составление двух ранжированных списков навыков: (а) которые в настоящее время используются в каждом подразделении компании, (б) которые на сегодняшний день отсутствуют, но необходимы для успеха компании;

анализ должностных инструкций и обязанностей сотрудников, а также качества их выполнения;

сравнение результатов 1 и 2 этапа, определение различий в навыках персонала компании, разработка плана действий по устранению дефицита компетенций[17].

Схожие методики оценки квалификационных дефицитов представлены на интернет-сайте консалтинговой компании «Cleverism»[18].

Как правило, во всех этих описаниях последовательность проведения оценки дефицита навыков следующая:

1) разработка профилей и определение критических навыков, необходимых для успешного выполнения работы;

2) рассмотрение влияния предстоящих законодательных и/или нормативных изменений на трудовые функции персонала;

3) инвентаризация текущих навыков персонала, в том числе:

– описание должностных обязанностей;

– составление спецификаций класса работы;

– оценка эффективности персонала и самооценка сотрудников;

– интервью / встречи в фокус-группах с руководителями, менеджерами и сотрудниками;

4) определение потребности в обучении персонала для разработки новых планов и программ;

5) обсуждение с сотрудниками индивидуальных планов по развитию профессиональной карьеры.

14 South Carolina Department of Education (USA): https://ed.sc.gov/scdoe/assets/ File/stateboard/documents/UsingWorkKeysScores.pdf

15 South Carolina Department of Education (USA): https://ed.sc.gov/scdoe/assets/ File/stateboard/documents/UsingWorkKeysScores.pdf

16 Occupational Outlook: https://www.bls.gov/ooh/about/occupational-information-included-in-theooh.xтм

17 *Miller-Merrell J.* Skills gap analysis: a 3-step process: http://blog.eskill.com/skills-gap-analysis

18 How to perform a skills gap analysis. *Cleverism*: https://www.cleverism.com/lexicon/skills-gap-analysis

Профессиональное развитие: повышение уровня конкурентоспособности и эффективности компании

В ряде западных стран рассмотренная выше технология представлена в формате компьютерного сервиса (ресурса). Так, в американской экспертно-консалтинговой компании «Avilar» (Колумбия, США) разработаны веб-инструменты для управления компетенциями и планирования обучения. Виртуальная система определения недостатка навыков «WebMentor Skills» используется как платформа для сравнения требуемых и имеющихся компетенций персонала. В качестве эталона в компании сформирована модель компетенций «The Avilar Employee Competency Model», включающая 350 умений, распределенных в 50 группах.

Представленная модель содержит 3 категории компетенций:

- общепрофессиональные компетенции (Professional Skills);
- лидерские компетенции (Leadership Skills);
- специальные профессиональные компетенции (Occupational Skills)[19].

Компьютерный формат технологии предоставляет возможность для проведения оценки нехватки навыков через интернет, в том числе на индивидуальном уровне, уровне подразделения или компании в целом. На основе этих данных формируются наборы квалификационных дефицитов персонала. Сотрудники могут самостоятельно разрабатывать индивидуальные планы своего профессионального развития, чтобы устранить имеющиеся недостатки.

Существует детально прописанное практическое руководство по проведению анализа квалификационных дефицитов сотрудников на индивидуальном или командном уровне, разработанное К. Редди[20]. Исследователь рекомендует при составлении требуемого набора компетенций для конкретного рабочего места изучать должностные инструкции компании, ее бизнес-цели, а также корпоративные ценности. Наряду с этим, необходимо спрогнозировать, какие навыки понадобятся организации в перспективе. На последнем этапе исследования квалификационных дефицитов производится сравнение выявленных требований к данному рабочему месту и имеющегося уровня компетентности работников, выполняющих рассматриваемый вид профессиональной деятельности. Завершающим действием должна стать интерпретация полученных данных и выработка стратегии и тактики устранения несоответствий в уровне компетенций персонала.

Наиболее эффективные способы получения такого результата – наем новых работников и обучение имеющегося персонала [Павлова, 2016. С. 50–52]. При соответствующим образом организованном обучении можно уменьшить разницу между желаемыми навыками и текущим уровнем компетенций персонала.

Заключение

Таким образом, можно констатировать, что зарубежные специалисты рассматривают квалификационные дефициты персонала как определяющий фактор для повышения квалификации на уровне компании, поскольку их некорректная идентификация может снизить конкурентоспособность организации. В опубликованных результатах исследований квалификационных дефицитов в различных сегментах мирового рынка труда представлены убедительные доказательства влияния несоответствий в умениях и навыках персонала на производительность труда и эффективность компании. Развитие любой организации предполагает то, что компетенции сотрудников должны модернизироваться синхронно с изменениями требований к профессиональным навыкам со стороны работодателя.

19 AVILAR TECHNOLOGIES INC: http://www.avilar.com

20 *Reddy K.* How to do a skill gap analysis – complete guide: https://content.wisestep.com/skill-gap-analysis

Литература

Павлова А.Е. Российский и зарубежный опыт оценки персонала. *Проблемы современной науки и образования*. 2016. № 22(64). С. 50–53.

McGuinness S., Ortiz L. Skill gaps in the workplace: measurement, determinants and impacts. *Industrial Relations Journal*. 2016. Vol. 47. Issue 3. P. 253–278.

Strietska-Ilina O. Skill shortages. *CEDEFOP. Modernising vocational education and training. Fourth report on vocational education and training research in Europe: background report.* Vol. 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. 318 p.

References

McGuinness S., Ortiz L. Skill gaps in the workplace: measurement, determinants and impacts. *Industrial Relations Journal*. 2016. Vol. 47. Issue 3. P. 253–278. In English

Pavlova A. E. Russian and foreign experience of personnel evaluation. *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya.* 2016. № 22(64). P. 50–53. In Russian

Strietska-Ilina O. Skill shortages. *CEDEFOP. Modernising vocational education and training. Fourth report on vocational education and training research in Europe: background report.* Vol. 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. 318 p. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-105-112

Итоги членства Киргизии в Евразийском экономическом союзе

МАДИНА ОКТАМОВНА ТУРАЕВА, **доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник**
Институт экономики Российской академии наук (117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 32). E-mail: m.o.turaeva@gmail.com

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются некоторые промежуточные итоги нахождения Киргизии в составе Евразийского экономического союза. Республика долго шла к тому, чтобы присоединиться к этому интеграционному проекту. С момента вхождения в союз прошло четыре года; публикации Евразийской экономической комиссии и киргизских официальных статистических служб свидетельствуют о позитивных социально-экономических итогах, стабильном росте экономики, решении многих проблем бюджетной сферы и минимальных значениях инфляции. Между тем критический взгляд на показатели и сопоставление данных национальных и международных институтов позволяют сделать не столь однозначные выводы. За несколько лет нахождения страны в составе интеграционного объединения приток денежных переводов относительно валового внутреннего продукта вырос с 29,9% до 33,2%. Повышение конкурентоспособности рабочей силы из Киргизии на трудовых рынках стран Евразийского экономического союза – один из важных результатов вступления республики в эту международную организацию (равно как и последовавший за этим рост денежных переводов). Кроме этого, для республики весьма существенной является поддержка Российской Федерации (поставки нефтепродуктов по выгодным для Киргизии ценам, а также объем оказываемой безвозмездной помощи, в том числе для таможенного и пограничного контроля). Однако, несмотря на позитивную динамику ряда показателей, которую принято трактовать как эффекты вхождения республики в Евразийский экономический союз, торговля со странами союза растет медленнее, чем товарооборот с Китаем, который уже является крупнейшим торгово-инвестиционным партнером республики.
Ключевые слова: Киргизия (Кыргызская Республика), Евразийский экономический союз, валовой внутренний продукт, бедность, инфляция, внешний долг, миграция

Статья поступила в редакцию 21 июня 2019 года.

Тураева М.О. Итоги членства Киргизии в Евразийском экономическом союзе. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 105–112.

OUTCOMES OF KYRGYZSTAN'S MEMBERSHIP IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION

MADINA O. TURAEVA, **Dr. Sci. (Economics), Leading Researcher**
Institute of Economy of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 117218). E-mail: m.o.turaeva@gmail.com

Abstract: The article considers some intermediate results of Kyrgyzstan's presence in the EEU. The Republic has long gone to join this integration project. After a period of 3,5 years of its entry into the Union, publications by the EEC and Kyrgyz official statistical services show positive socio-economic results, stable growth of the economy, solving many problems of the public sector and the minimal inflation values. Meanwhile, a critical look at the indicators and a comparison of data from national and international institutions does not allow us to make so unequivocal conclusions. Over the several years that the country has been part of the integration association, the inflow of remittances relative to gross domestic product has grown from 29,9% to 33,2%. Improving the competitiveness of the labor force from Kyrgyzstan in the labor markets of the countries of the Eurasian Economic Union is one of the important results of the republic joining this international organization (as well as the ensuing increase in remittances). In addition, support of the Russian Federation is very significant for the republic (the supply of petroleum products at competitive prices for Kyrgyzstan, as well as the volume of gratuitous assistance provided, including for customs and border control). However, despite the positive dynamics of a number of indicators, which is customarily interpreted as the effects of the entry of the Republic into the Eurasian economic union, trade with the countries of the Union is growing more slowly than trade with China, which is already the largest trade and investment partner of the Republic.
Keywords: Kyrgyzstan (Kyrgyz Republic), Eurasian Economic Union, gross domestic product, poverty, inflation, external debt, migration

The article was received on June 21, 2019.

Turaeva M.O. Outcomes of Kyrgyzstan's membership in the Eurasian Economic Union. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 105–112. In Russian

Введение

В 2019 году исполняется четыре года с того момента, как Договор о присоединении Кыргызской Республики (Киргизии) к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС) вступил в силу (окончательное оформление всех этапов вхождения и процедур закончилось в августе 2015 года)[1]. В прежних публикациях на эту тему мы уже отмечали, что Киргизия – одна из первых среди постсоветских стран, которая ввела национальную валюту (в 1993 году), а в 1998 году первой из стран Содружества Независимых Государств стала членом Всемирной торговой организации [Тураева, 2016. С. 4–6]. Начало периода независимости прошло для страны не так сложно, как, например, для соседнего Таджикистана, в том числе потому, что в стране проводились либеральные реформы, создавались зоны свободной торговли, вводился упрощенный налоговый режим для малого бизнеса и предпринимателей. Вместе с тем высокий уровень бедности, транспортная изолированность, слабость энергетической, товаропроводящей и логистической инфраструктуры негативно сказались на формирующейся национальной экономической модели Киргизии.

Особенности современной киргизской экономики и геополитическая трансформация евразийского пространства

За рассматриваемый период (с момента обретения республикой независимости) Киргизия прошла через две революции (2005 и 2010 годов), завершившиеся сменой политического руководства страны и внутренней политической повестки. Современная киргизская экономика имеет несколько контрастных друг другу характеристик. Так, деградация национальной промышленности и сельского хозяйства, происходящие параллельно не останавливающемуся потоку миграции населения из страны, а также быстрорастущий внешний долг, высокий порог бедности, проблемный инвестиционный климат и политическая нестабильность контрастируют с довольно открытой экономикой, отсутствием проблем валютного регулирования для инвесторов и весьма лояльным отношением к всестороннему развитию бизнеса. Ранее мы уже отмечали, что «за эти годы в республике сложилась модель низко-диверсифицированной малой открытой экономики с сильным торгово-посредническим уклоном…» [Тураева, 2016. С. 4–6]. Если учесть, что размеры национальной экономики в Киргизии относительно малы, а внутренние рынки сбыта также невелики, то становится очевидным, что страна в большой степени зависима от внешних факторов.

Пережитые страной революционные потрясения (2005, 2010 годы) существенно усложнили процесс интеграции республики в Евразийский экономический союз (когда страной был сделан ее интеграционный выбор, речь шла еще о присоединении к Таможенному союзу трех государств). Официально в состав ЕАЭС Киргизия вошла весной 2015 года, а процедура ратификаций и внутренних согласований завершилась к августу. Противники присоединения страны к Таможенному союзу были оппозиционно настроены по отношению к постсоветской интеграции для Киргизии. Они выступали за иной вектор дальнейшего развития страны, в частности, за усиление сотрудничества со странами НАТО, Турцией, Объединенными Арабскими Эмиратами, Японией и Украиной. Поддержкой такого вектора, безусловно, являлась дислоцированная на территории столичного аэропорта «Манас» американская военная база. Пример политики нейтралитета, которую проводит постсоветский Туркменистан, также мог стать одним из вариантов будущего политического развития Киргизии. Однако геополитическая трансформация евразийского пространства, ускорившаяся в 2014 году, и последовавший экономический кризис дополнительно стимулировали выбор Киргизии в пользу евразийской интеграции [Постсоциалистический мир…, 2017. С. 147–150; Vinokurov, 2017. P. 57–68].

Начиная с 2012 года почти на 40% упал экспорт агропродовольственной продукции из Киргизии, при этом большое число вопросов с фитосанитарным и ветеринарным контролем оставалось не решенным. Оценки промежуточных итогов вступления Киргизии в Евразийский экономический союз, сделанные различными институтами и экспертами, оказываются разными в силу объективных факторов. Делать фундаментальные выводы пока рано, однако мы попытаемся оценить, есть ли на текущий момент значительные изменения в социально-экономической повестке Киргизии.

В нашем исследовании мы учитываем данные, начиная с 2014 года. Этот выбор мотивирован тем, что в следующем, 2015, году республика официально присоединилась к Евразийскому экономическому союзу. Кроме того, именно в 2014 году началась девальвация валют, структурные кризисные проявления и падение курсов национальных валют стран участниц Евразийского экономического союза, что, безусловно, необходимо принимать во внимание при анализе результатов хозяйственной деятельности.

Макроэкономические показатели и инфляция

В аналитическом докладе Евразийской экономической комиссии, посвященном результатам первых двух лет нахождения Киргизии в Евразийском

1 Присоединение Кыргызской Республики к Евразийскому интеграционному проекту: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Pages

экономическом союзе, отмечается, что внутренний валовой продукт республики, «начиная с 2015 г. растет темпами, превышающими увеличение ВВП в целом по ЕАЭС...» [Евразийская экономическая комиссия..., 2018. С. 49–50].

Согласно данным Национального статистического комитета Киргизии в 2015 году (по сравнению с 2014 годом) валовой внутренний продукт страны, рассчитанный производственным методом, повысился на 3,5%, в 2016 году – на 3,8%, в 2017 году – на 4,5%, в 2018 году – на 3,5%[2]. С 2014 по 2017 год доля валовых накоплений незначительно снизилась: с 32,5 до 31,5% (в текущих ценах). Доля экспорта товаров и услуг в валовой внутренний продукт (по видам расходов в текущих ценах) уменьшилась с 37,4 до 34,3%, доля импорта также снизилась – с 87,7 до 66,4%[3]. За рассматриваемый период несколько изменилась структура валового внутреннего продукта по отраслям. Об индустриализации киргизской экономики говорить пока рано, однако, согласно предварительным данным за 2018 год, доля продукции промышленности в валовом внутреннем продукте увеличилась до 27,4%, а сельского хозяйства в его структуре уменьшилась до 11,7%. Доля услуг в нем за это время также незначительно снизилась: с 47,5 до 46,8% (см. **таблицу 1**).

Таблица 1. Отраслевая структура валового внутреннего продукта Киргизии, %*

Data chart 1. Sectoral structure of Kyrgyzstan's gross domestic product, %

	2014	2015	2016	2017	2018**
Промышленность	23,9	25,1	26,6	27,3	27,4
С/х	14,7	14,0	12,8	12,5	11,7
Услуги	47,5	49,1	47,5	47,1	46,8
Чистые налоги	13,9	11,8	13,1	13,1	14,1
Всего	100	100	100	100	100

* Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики: http://stat.kg
** Предварительные данные

Таблица 2. Показатели валового внутреннего продукта Киргизии за 2015–2018 годы*

Data chart 2. Indicators of gross domestic product of Kyrgyzstan for 2015–2018

	2014	2015	2016	2017	2018**
ВВП, млн сомов	400 694,0	430 489,4	476 331,2	530 475,7	557 113,3
ВВП, млн долл.	7468,10	6678,18	6813,09	7564,74	8092,6
ВВП по ППС, млн долл.	19558,68	20537,06	21700,89	23103,94	н/д
ВВП на душу населения, тыс. сомов	71,8	75,5	81,8	89,3	91,8
ВВП на душу населения, долл.	1279,77	1121,08	1120,67	1219,82	1333,48
ВВП на душу населения по ППС, долл.	3351,67	3447,61	3569,52	3725,54	н/д

* Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Динамические таблицы: http://stat.kg/ru/statistics/nacionalnye-scheta/; Национальный банк Кыргызской Республики. Ежедневные официальные курсы по USD (данные с 2010 года) и EUR, RUB, KZT, (данные с 2012 года): https://www.nbkr.kg/EXCEL/dailyrus.xls; World Bank
** Оценочно по предварительным данным о валовом внутреннем продукте и среднем курсе доллара к сому в 2018 году

По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО)[4], с 2012 по 2016 год объем экспорта агропродовольственной продукции из Киргизии сократился на 36,7%, что, по мнению специалистов этой организации, является среди прочего следствием высоких ставок по краткосрочным кредитам и отсутствия долгосрочного кредитования сельхозпроизводителей[5].

Необходимо принять во внимание изменения в статистической базе, которые происходят после уточнения данных. Так, еще в 2016 году Национальный статистический комитет Киргизии приводил данные о 15,5% доли промышленности в структуре валового внутреннего продукта за 2014

2 Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики: http://stat.kg

3 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. ВВП по видам расходов в текущих ценах: http://stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/336

4 ФАО является специализированным учреждением ООН, возглавляющим международные усилия по борьбе с голодом: http://www.fao.org

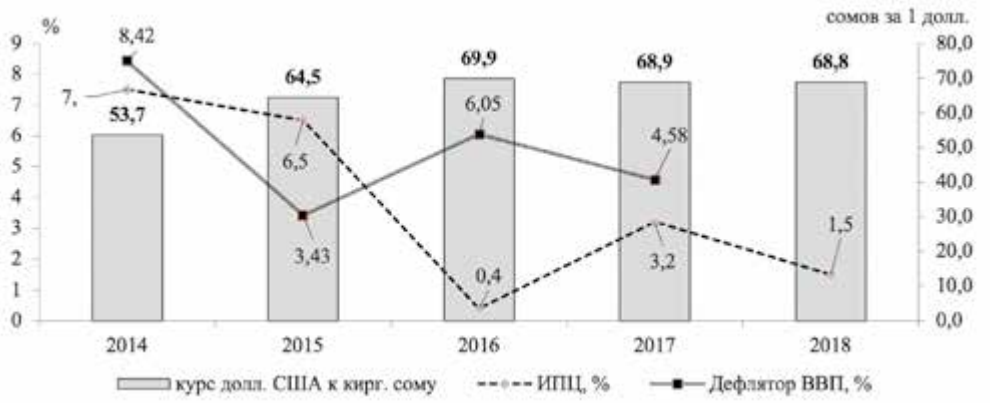
5 За последние пять лет в Кыргызстане объемы экспорта сельскохозяйственной продукции снизились почти на 40% (10 ноября 2019 года): https://www.kp.kg/daily/26906.5/3951313

год [Тураева, 2016. С. 6] против 23,9%, которые он приводит сейчас. Поэтому выводы о динамике, возможно, потребуют некоторой корректировки. Номинальный объем валового внутреннего продукта республики за 2014–2018 годы в национальной валюте вырос почти в 1,4 раза, при этом номинальный подушевой валовой внутренний продукт вырос в 1,3 раза (см. **таблицу 2**).

В долларовом исчислении номинальный валовой внутренний продукт вырос лишь в 1,08 раз и достиг в 2018 году 8,1 млрд долл. Номинальное долларовое значение валового внутреннего продукта на душу населения за этот же период выросло в 1,04 раза, составив к 2018 году 1 333,5 долл. на душу населения. Таким образом, эти показатели в перерасчете на среднегодовой курс доллара почти не изменились. Данных по валовому внутреннему продукту, рассчитанному по паритету покупательной способности, за 2018 год еще не было опубликовано, однако за период с 2014 по 2017 год он вырос почти в 1,2 раза (с 19,6 до 23,1 млрд долл.). За этот же период подушевой валовой внутренний продукт вырос в 1,1 раза (с 3,35 до 3,73 тыс. долл.). Как и в прежние годы, быстрый прирост населения, свойственный Киргизии, обусловил то, что динамика абсолютных и относительных значений отличается. Важно отметить, что в 2015 году показатели валового внутреннего продукта в пересчете на доллар, в отличие от показателей в национальной валюте Киргизии[6], продемонстрировали отрицательный рост, что объясняется резким падением курса сома. С 2014 по 2018 год, по данным различных источников, инфляция в Киргизии имела противоречивые значения (см. **рисунок 1**).

Рисунок 1. Показатели инфляции и курса валюты, 2014–2018 годы*

Figure 1. Inflation and exchange rate indicators, 2014–2018



* Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Индекс потребительских цен в Кыргызской Республике (в процентах к соответствующему периоду предыдущего года): http://stat.kg/ru/statistics/download/operational/336/; Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Номинальный курс отдельных валют: http://stat.kg/media/statisticsdynamic/0dd442b7-4653-4b5e-b7f8-d10212e8a050.XLS;

Национальный банк Кыргызской Республики. Ежедневные официальные курсы по USD (данные с 2010 года) и EUR, RUB, KZT, (данные с 2012 года): https://www.nbkr.kg/EXCEL/dailyrus.xls; International Monetary Fund, International Financial Statistics and data files

Согласно данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики в 2016 году по индексу потребительских цен инфляция достигла почти нулевого значения (0,4%), что существенно ниже показателей за 2015 (6,5%) и 2017 (3,2%) годы. Публикация данных о низком уровне инфляции по итогам 2016 года вызвала определенный резонанс в киргизском обществе[7]. Депутаты парламента подвергли сомнению достоверность этих сведений Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Особенно критично информация была воспринята потому, что впервые данные были приведены в ходе заседания парламента, на котором заслушивался отчет Правительства о результатах вступления Киргизии в Евразийский экономический союз. В ответ на это статистическое ведомство выпустило пресс-релиз, в котором было заявлено, что Национальный статистический комитет Кыргызской Республики осуществляет свои расчеты на основе международной методологии и принципах независимости. Выходящие позже сведения Всемирного банка по дефлятору валового внутреннего продукта также значительно отличаются от значений, на которых настаивает Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. По данным Всемирного банка, дефлятор киргизского валового внутреннего продукта в 2016 году составил 6,05%, что выше значений 2015 (3,43%) и 2017 (4,58%) годов. Среднегодовой курс доллара к киргизскому сому с 2014 по 2018 год вырос с 53,7 до 68,8 сомов за доллар (на 28%).

Возможно, что такие расхождения в базовых показателях отчасти связаны с объемами нена-

6 Киргизский сом.

7 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики призывает правильно использовать статистические данные (6 февраля 2017 года): http://stat.kg/ru/news/nacstat-kom-prizyvaet-pravilno-ispolzovat-statisticheskie-dannye

Рисунок 2. Показатели внешнего долга Киргизии, млн долл.*

Figure 2. Foreign debt indicators of Kyrgyzstan, millions of dollars.

* Составлено по данным Министерства финансов Киргизии и World Bank

блюдаемой экономики в республике, которая дополнительно стимулируется либеральным внутренним валютным законодательством и отсутствием каких-либо ограничений на ввоз / вывоз иностранной валюты и на ее конвертацию. Даже официальное агентство республики признает, что объем теневой экономики в 2017 году составил почти 24% валового внутреннего продукта. Прежде в Киргизии было проведено два масштабных исследования по выявлению объемов теневой экономики. В 2006 году ее уровень был зафиксирован в объеме 53%, в 2012 году – 39%[8].

Государственные финансы и внешний долг Киргизии

За период с 2014 по 2017 год дефицит государственного бюджета увеличился с 1,9 до 16,5 млрд сом. Профицитных отчетных периодов за это время ни разу не сложилось, – напротив, дефицит вырос в 8,7 раз. Доля официальных полученных трансфертов составляла от 8,3% (2014 год) до 9% (2017 год)[9]. Эта статья доходов на протяжении ряда лет стабильно составляет до 10% фактически полученной страной помощи из-за рубежа. В частности, это трансферты, полученные от правительств других государств, а также от международных организаций. Киргизия традиционно является реципиентом помощи в виде грантов и кредитов, которые помогают решить большое число внутренних проблем в стране, включая дефицит бюджета, и подойти к реализации крупных национальных задач. В том числе и поэтому ситуация с внешним долгом в стране является одним из острых вопросов социально-экономического развития (см. **рисунок 2**).

По оценкам Всемирного банка, общий внешний долг Киргизии в 2014 году составил 7,29 млрд долл., из которых 3,44 млрд долл. – это, по данным Министерства финансов Киргизии, государственный и государственно-гарантированный внешний долг. Суммарный долг вырос к 2017 году до 8,16 млрд долл., при этом его государственная часть по итогам 2017 года составила почти 4,1 млрд долл. Согласно данным Министерства финансов Киргизии, по состоянию на конец ноября 2018 года, государственный долг сложился на уровне 3,84 млрд долл.

Основную часть внешнего государственного долга Киргизии составляют кредиты Экспортно-импортного банка Китая, а также льготные кредиты Всемирного банка, Азиатского банка развития, Японского банка международного сотрудничества и Международного валютного фонда. По состоянию на начало 2019 года, наибольший долг у Киргизии накопился перед Китаем – 44,6% общей суммы внешнего государственного долга. На втором месте – Всемирный банк (16,8%). Далее следует Азиатский банк развития (14,9%), Японский банк (6,2%) и Международный валютный фонд (4,6%).

Говоря о состоянии платежного баланса, необходимо отметить, что в 2000–2010-х годах стабильно растет негативное значение сальдо счета текущих операций. В прежних публикациях, опираясь на открытые источники (в частности, сведения Национального банка Киргизии), мы упоминали, что с 2001 по 2014 год этот показатель вырос почти в 95 раз[10] [Тураева, 2016. С. 14]. К настоящему времени данные за 2014 год скорректированы до -1 269,4 млн долл. Таким образом, с 2001 по 2014 год сальдо счета текущих операций увеличилось не в 94, а в 68 раз. Но за период с 2014 по 2017 год произошло уменьшение отрицательного сальдо

8 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики определил объем теневой экономики Кыргызстана (23 января 2019 года): https://economist.kg/2019/01/23/nacstat-kom-razmer-tenevoj-ekonomiki-snizilsya-do-23-6-k-vvp

9 Министерство финансов Кыргызской Республики. Годовые отчеты об исполнении госбюджета: http://minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta.html

10 С -19,0 до -1 788,3 млн долл.

до -481,1 млн долл.[11], то есть по сравнению с 2014 годом оно сократилось в 2,6 раза. При этом сальдо торгового баланса изменилось не столь значительно: с -2 807,5 млн долл. до -2 383,3 млн долл. (в 1,2 раза). Однако почти в 3,6 раза уменьшилось отрицательное сальдо баланса услуг (до -92 млн долл. в 2017 году) и на 190 млн долл. увеличились текущие трансферты.

К сожалению, платежный баланс, публикуемый Национальным банком Киргизии, в аналитическом представлении не дает детальной расшифровки по видам услуг для того, чтобы сделать выводы, за счет каких именно услуг произошло сокращение отрицательного сальдо. Однако в разделе «Публикации»[12] можно найти квартальные отчеты по платежному балансу, в которых виды услуг представлены более подробно. Так, за рассматриваемый период увеличился экспорт (соответственно, уменьшилось отрицательное значение сальдо) по услугам связи, транспортным, финансовым, страховым, компьютерным и информационным, а также государственным услугам. При этом в области строительства, деловой сфере и прочем импорт рос со значительным опережением экспорта[13]. Объем экспорта по отношению к валовому внутреннему продукту снизился с 25,2% в 2014 году до 21,8% в 2018 году (см. **рисунок 3**). При этом приток денежных переводов относительно валового внутреннего продукта Киргизии вырос с 29,9% до 33,2%.

Вместе с тем, исходя из данных Национального статистического комитета Киргизии, за рассматриваемый период на 2015 год пришелся пик поступления иностранных инвестиций (по отношению их притока к объему внутреннего валового продукта), который затем пошел на спад. По данным за 2017 год этот показатель снизился на 15,1% по сравнению с пиковым 2015 годом.

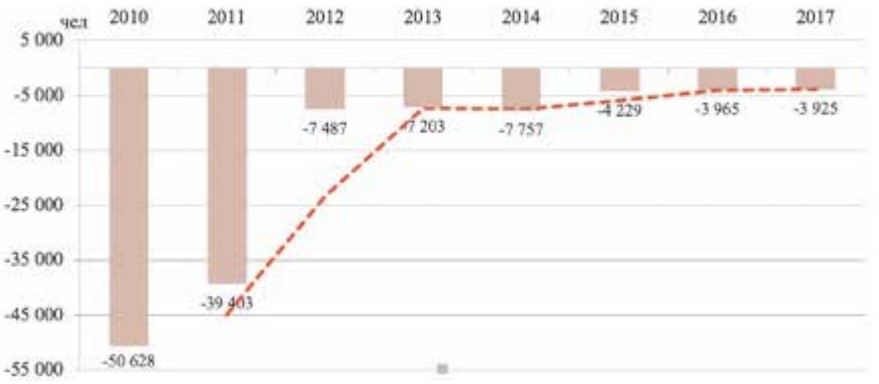
Рисунок 3. Иностранные инвестиции, объем экспорта, переводы по отношению к валовому внутреннему продукту Киргизии, 2014–2018 годы*

Figure 3. Foreign investment, exports, transfers in relation to Kyrgyzstan's gross domestic product, 2014-2018

* Источники: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Динамические таблицы: http://stat.kg/ru/statistics/nacionalnye-scheta/; Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Иностранные инвестиции в январе–сентябре 2018 года: http://stat.kg/ru/statistics/download/operational/960/; Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Экспорт товаров по разделам Международной Стандартной Торговой Классификации (тыс. долл.): http://stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/517/; Национальный банк Кыргызской Республики; World Bank

Рисунок 4. Внешняя миграция населения Киргизии, 2010–2017 годы*

Figure 4. External migration of the population of Kyrgyzstan, 2010-2017



* Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Миграционный прирост, отток по внешней миграции: http://stat.kg/ru/statistics/download/dynamic/728

11 Национальный банк Кыргызской Республики. Платежный баланс Кыргызской Республики (аналитическое представление): https://www.nbkr.kg/DOC/12022019/000000000051651.xls

12 Национальныйбанк Кыргызской Республики. Публикации. Платежныйбаланс:https://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=138&lang=RUS

13 Национальный банк Кыргызской Республики. Платежный баланс Кыргызской Республики за первое полугодие 2018 года: https://www.nbkr.kg/DOC/29112018/000000000051164.pdf

Социальные последствия внешней миграции

В 2010–2011 годах Киргизию покинуло более 100 тыс. человек. Характерно, что в 2010 году (после второй революции) наиболее многочисленную группу выбывших (примерно 40%) составили этнические киргизы [Тураева, 2014. С. 160–178]. По имеющимся на сегодня сведениям (за 2017 год), число выбывшего из страны населения до сих пор превалирует над прибывшим в Киргизию, в результате чего фиксируется отрицательное сальдо миграций (см. **рисунок 4**), которое вместе с тем, начиная с 2010 года, имело тенденцию к уменьшению.

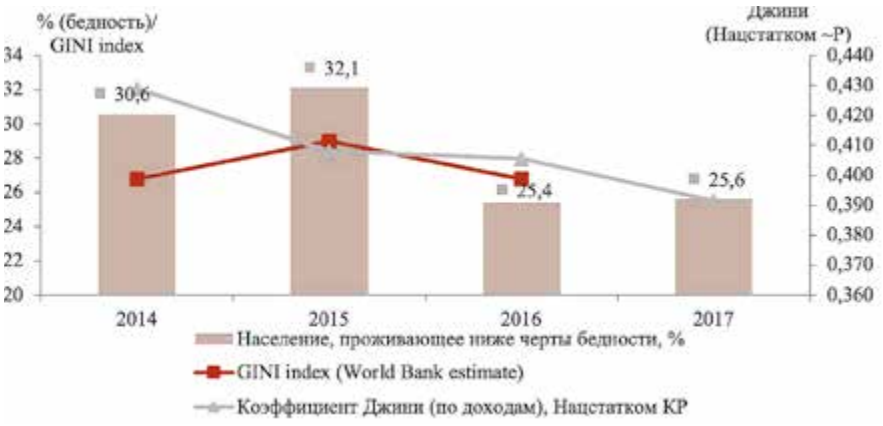
Большая часть мигрантов, судя по этим данным, выбывала в страны Содружества Независимых Государств, преимущественно в Россию и Казахстан. При этом прибывшие в страну в основном являются выходцами из соседних Узбекистана и Таджикистана[14]. В 2000 году в Киргизии был зафиксирован максимально высокий на сегодняшний день уровень бедности – 62,6%. Ее удавалось сокращать до 2008 года. Затем, до 2012 года, доля бедного населения вновь увеличивалась. С 2012 по 2014 год эта динамика была обращена, однако в 2015 году (год вступления в Евразийский экономический союз) был зафиксирован уровень бедности в 32,1%, после чего удалось снизить этот показатель до 25,6% в 2017 году (см. **рисунок 5**).

Примечательно, что, как и в случае показателей инфляции (когда данные по индексу потребительских цен Национального статистического комитета Киргизии противоречили сведениям Всемирного банка о дефляторе валового внутреннего продукта), кривая GINI-индекса от Всемирного банка в 2014–2016 годах (доступная на момент написания статьи информация) отражает противоположные Джини-коэффициенту (от Национального статистического комитета Киргизии) динамические изменения. Согласно данным Всемирного банка, GINI-индекс вырос в тот период, когда показатель бедности также увеличился. А когда уровень бедности снизился, то и разрыв денежных доходов населения упал. Джини-коэффициент от Национального статистического комитета Киргизии, напротив, снизился в период роста уровня бедности и вырос при падении бедности почти на 7% в 2015–2016 годах. Показатели среднедушевых месячных доходов, переведенные в доллары, также упали с 2014 по 2016 год на 17,5% (с 73,8 до 60,9 долл.) (см. **таблицу 3**).

За этот же период средний размер оплаты труда (в пересчете на доллары) вырос на 4,4% (с 45,5 до 47,5 долл.), минимальная зарплата – на 3,5% (с 16,8 до 17,4 долл.), а средняя пенсия в Киргизии снизилась на 15% (с 87,8 до 74,9 долл.). Для сравнения можно привести следующие данные: в национальной валюте показатели среднедушевых ме-

Рисунок 5. Показатели бедности в Киргизии, 2014–2017 годы*

Figure 5. Poverty indicators in Kyrgyzstan, 2014-2017



* Составлено по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики и World Bank

Таблица 3. Доходы населения Киргизии, 2014–2017 годы*

Data chart 3. Incomes of the population of Kyrgyzstan, 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Денежные доходы на душу населения, долл. в месяц**	73,8	63,2	60,9	68,8
Оплата труда, доход от предпринимательской деятельности	45,5	41,1	40,5	47,5
Минимальная заработная плата, долл.	16,8	15,0	15,2	17,4
Средний размер назначенной месячной пенсии с учетом компенсационных выплат (на конец года, долл.)	87,8	75,9	74,9	81,0
Коэффициент бедности***	30,6	32,1	25,4	25,6
Коэффициент Джини (по доходам)	0,429	0,408	0,406	0,392
Глубина бедности	5,4	5,9	4,1	4,6
Острота бедности	1,4	1,6	1,1	1,2

* Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. http://stat.kg
** Рассчитано по среднегодовому курсу доллара
*** С 2000 года – по потреблению

14 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Миграционный прирост, отток (-): http://stat.kg/ru/opendata/category/1866

сячных доходов не упали, а выросли на 19,8%, средняя оплата труда – на 34%, минимальная зарплата – на 33,3%, средняя пенсия (в сомах) также увеличилась на 18,4%.

Заключение

Резюмируя изложенное выше, отметим, что подводить промежуточные итоги нахождения Киргизии в Евразийском экономическом союзе – довольно трудная задача. Отчасти это связано с тем, что имеющиеся оценки часто делаются экспертами или институтами, обладающими определенной политической аффилированностью. Кроме этого, некоторые статистические показатели вызывают сомнения, а сектор ненаблюдаемых и нефиксированных экономических явлений в стране весьма значителен. Выше был приведен пример того, как показатели инфляции за 2016 год были подвергнуты сомнению одним из депутатов парламента. Между тем весьма показателен также выговор, который в октябре 2018 года получил министр финансов Киргизии за занижение суммы внешнего государственного долга[15].

За несколько лет нахождения страны в составе интеграционного объединения приток денежных переводов относительно валового внутреннего продукта вырос с 29,9% до 33,2%. Повышение конкурентоспособности рабочей силы из Киргизии на трудовых рынках стран Евразийского экономического союза – один из важных результатов вступления республики в эту международную организацию (равно как и последовавший за этим рост денежных переводов). Кроме этого, для республики весьма существенной является поддержка Российской Федерации (поставки нефтепродуктов по выгодным для Киргизии ценам, а также объем оказываемой безвозмездной помощи, в том числе для таможенного и пограничного контроля).

Однако, несмотря на позитивную динамику ряда показателей, которую принято трактовать как эффекты вхождения республики в Евразийский экономический союз, торговля со странами союза растет медленнее, чем товарооборот с Китаем, который уже является крупнейшим торгово-инвестиционным партнером республики. Проблемы строительства и реконструкции инфраструктуры (включая строительство дорог, аэропортов, вокзалов и т.д.) весьма остро стоят перед Киргизией. Решение этих вопросов базируются на внешнем финансировании и техническом содействии. Экономический рост, несмотря на позитивные официальные данные, замедлился. Объем ненаблюдаемой экономики растет; среднедушевые доходы падают. Дефицит бюджета и размер внешнего долга увеличивается. Таким образом, ресурс поддержки, который получила республика на начальном этапе своего вхождения в Евразийский экономический союз, по сути, исчерпан, и дальнейшая динамика ее развития зависит не в последнюю очередь от того, кто из партнеров – Россия или Китай – будет выбран руководством страны в качестве приоритетного.

15 Министр финансов получил выговор за занижение суммы госдолга (26 октября 2018 года): https://24.kg/vlast/99906_ministr_finansov_poluchil_vyigovor_zazanijenie_summyi_gosdolga

Литература

Евразийская экономическая комиссия. Аналитический доклад. Кыргызская Республика: два года в Евразийском экономическом союзе. Первые результаты. М., 2018. 112 с.

Постсоциалистический мир: итоги трансформации: В 3 т. Т. 2. Постсоветские государства. СПб.: Алетейя, 2017. 454 с.

Тураева М.О. Внешнеэкономические связи Киргизии накануне вступления в Таможенный союз // Внешнеэкономические связи постсоветских стран в контексте евразийской интеграции. М.: Институт экономики РАН, 2014. С. 160–178.

Тураева М.О. Экономика Киргизии: институты и ресурсы развития: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016. 50 с.

Vinokurov E. Eurasian Economic Union: current state and preliminary results: *Russian Journal of Economics.* 2017. Vol. 3. P. 54–70. In English

References

Eurasian Economic Commission. Analytical report. Kyrgyz Republic: two years in the Eurasian Economic Union. First results. M., 2018. 112 p. In Russian

Post-socialist world: the results of transformation: In 3 vol. Vol. 2. Post-soviet states. St. Petersburg: Aleteiya, 2017. 454 p. In Russian

Turaeva M. O. Foreign economic relations of Kyrgyzstan on the eve of joining the Customs Union // Foreign economic relations of the post-Soviet countries in the context of Eurasian integration. M.: Institute of Economics RAS, 2014. P. 160–178. In Russian

Turaeva M. O. Kyrgyz economy: development institutions and resources: Scientific report. M.: Institute of Economics RAS, 2016. 50 p. In Russian

Vinokurov E. Eurasian Economic Union: current state and preliminary results. *Russian Journal of Economics.* 2017. Vol. 3. P. 54–70. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-113-118

Соблюдение этических норм в политической деятельности Узбекистана

САБРИНА ПАВЛОВНА БАЗЫЛЕВА, аспирант
Российский Университет Дружбы Народов (117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: sabrinca@inbox.ru
ПАВЕЛ ПЕТРОВИЧ ФАНТРОВ, кандидат политических наук, специалист по учебно-методической работе, кафедра уголовного процесса и криминалистики
Волгоградский государственный университет (400062, Российская Федерация, г. Волгоград, проспект Университетский, 100). E-mail: pavelfantrov@volsu.ru

Аннотация: Любая деятельность, в том числе и политическая, должна регулироваться нормами права и морали, иначе невыполнение или несоблюдение элементарных норм политической этики может привести к тому, что государственная власть будет удовлетворять не национальные, а лишь собственные интересы, при этом игнорируя правовые, социальные и моральные принципы. Во избежание этого и существуют определенные этические нормы.

Соотношение политики и этики, политики и морали, политического и морального сознания в современном Узбекистане можно охарактеризовать таким образом, что значимость соблюдения морального принципа в политической деятельности неуклонно возрастает. Это обусловлено тем, что действия политических деятелей подвергаются моральному измерению, моральной оценке, что доказывает принятие правил парламентской этики депутата законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Современная реформа и модернизация общества в Узбекистане делает проблему этики в политической деятельности одной из самых актуальных, поэтому целью данного исследования являлось охарактеризовать проблему соблюдения этических норм в политической деятельности Узбекистана.

В период проведения демократических реформ в Республике Узбекистан возрастает и политическая активность населения, что может способствовать решению национальных или локальных проблем. Это также является основой для формирования этических стандартов политики.

Ключевые слова: Узбекистан, этика, мораль, нравственность, политика, этические нормы, моральное сознание

Статья поступила в редакцию 8 июля 2019 года.

Базылева С.П., Фантров П.П. Соблюдение этических норм в политической деятельности Узбекистана. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 113-118.

ADHERENCE TO ETHICAL STANDARDS IN POLITICAL ACTIVITIES OF UZBEKISTAN

SABRINA P. BAZYLEVA, postgraduate student
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN) (6, Ulitsa Miklouho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: sabrinca@inbox.ru
PAVEL P. PHANTROV, candidate of Political Sciences, specialist in the Department of Criminal Procedure and Criminalistics
Volgograd State University (100, prospekt Universitetskiy, Volgograd, Russian Federation, 400062). E-mail: pavelfantrov@volsu.ru

Abstract: Any activity, including political, should be governed by the norms of law and morality. In other circumstances, the nonfulfillment or non-observance of basic norms of political ethics may lead to the fact that the government will satisfy not its national, but only its own interests while ignoring the legal, social and moral norms. If we want to avoid this, there are certain ethical norms to follow.

In modern Uzbekistan, the relation of politics and ethics, politics and morals, political and moral consciousness can be defined as the increased importance of observance of the ethical principle in political actions. It is because the actions of politicians are subject to moral evaluation, ethic measurement. It shows the correctness in adopting the rules of parliamentary ethics by a deputy of the legislative chamber of the Republic of Uzbekistan, Oliy Majlis. Current change and development of society in Uzbekistan makes the problem of ethics in political activities one of the most important. The purpose of the study was to identify the problem of compliance with ethical standards in the political life of Uzbekistan.

In the Republic of Uzbekistan, during the period of democratic reforms, the political life of the population is increasing as well, what, in turn, may contribute to solving national or local problems. It is also the reason for the formation of ethical policy standards.

Keywords: Uzbekistan, ethics, morality, morality, politics, ethical norms, moral consciousness

The article was received on July 8, 2019.

Bazyleva S.P., Phantrov P.P. Adherence to ethical standards in political activities of Uzbekistan. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 4. P. 113-118.

Introduction

Ethical norms enter in any sphere of human activity, and the policy of Uzbekistan is not an exception. Politics is an outstanding cultural and historical phenomenon. Its formation and development are manifested as the world-historical process, which includes the accumulation, implementation, storage, and transfer of values that are the basis of Policy. This historical event appears in the critical reconsideration and the formation of advanced forms of political relations, the use and accumulation of experience in the process of operating with multifaceted systems of correlation of various, often dynamic events that are occurring in a people's political life and different types of society. These trends mainly depend on time, specific historical and civilizational conditions, the ideology of the society, moral and religious norms, and the degree of personality development, its outlook, and culture.

Ethical norms are the system for relations between people and state in their daily interaction, which is based on traditions and the internal laws of society. Ethical norms complement the legal norms, which in turn allow for regulating social activity in politics in its various directions. Ethics itself reflect the philosophical element, and its object of study is morality.

Political activity is one of the main spheres of human activity and closely connected to ethics and morality.

Politics is a human activity associated with the adoption and implementation of decisions authorized by the public authorities, for which and on whose behalf they are implemented. What attitudes, values, beliefs, prevailing political and social institutions are established, what norms and traditions are honored – such is the policy in this particular society.

In a society with inter-social relations, knowledge of ethics and morality is needed. Political activity needs it the most. It is hard to formulate a solution for complex and controversial issues without relying on the ethical side of political decision. Analysis of the relationship between politics and morality attracts attention and is studied in scientific circles.

Methodology

In modern Uzbekistan, the theoretical and methodological base of the research consists of scientific studies by political scientists devoted to studying the relationship between politics and ethics, politics and morality. In the course of the study, the authors referred to the scientific works of N.A. Borisov, Y.V. Irkhin, G.R. Malikova, M.S. Usmanov and S.A. Yusupov.

In the process of researching ethical norms in the political activity of Uzbekistan, the following scientific methods were used:

- general scientific (analysis, synthesis, induction, deduction, generalization, and comparison);
- systemic – in assessing political ethics as a set of moral norms and values that are directly related to political sphere and its institutions, political attitudes, behavior of politicians;
- institutional, directed on the study of political institutions in the context of their compliance with ethical standards in the political activity of Uzbekistan;
- case-study, which helps to examine the situations that occur when assessing compliance by politicians with ethical standards in the political activity of Uzbekistan.

Study results. The interconnection of politics, morality and ethics

To understand the problem of the interconnection between politics, morality, and ethics, it is required to assess the correlation of these concepts.

Morality is an expression through the actions of a person's attitude towards society, state, colleagues, family, etc. In politics, morality manifests itself as a deterrent element from thoughtless, extreme forms of state activity; it also contributes to the resolution of the conflicts between the person and the society[1].

Ethics, being a part of moral manifestation, does not exist in the administrative apparatus and power structures, it is devoid of control centers and means of communication; it reveals itself in language and speech, first of all, in reflection, in signs and features of other social phenomena. At the same time, ethics embraces all aspects of political activity. As Confucius said: "... When it is clear what true ethics is, then everything else will be clear" [Irkhin, 1999. P. 9].

Morality and politics are one of the most significant and complex evidence applicable to social norms of honesty, which is close to the evaluation of ethical policy.

The policy structure is determined by the interests of certain groups (classes, forces) of society. Any social problem acquires a political tone if it directly or obliquely affects the interests of the authorities. The content of political actions is expressed in its goals, values, in working on different problems and tasks, in motives, mechanisms, methods, including the system of making and implementing political decisions. The main question is to what extent the ethical principles involved in political activities differ from those that define moral life. Politics can be authoritarian and democratic, progressive and traditional, reformatory and revolutionary, public and private, pursued on behalf of a particular class or socio-political bloc, etc. The development of ethics in politics is influenced by various forms of public consciousness, including social and political relations. Moral norms and principles are also defined by the socio-economic circumstances of society.

The relationship of ethics and politics was first clearly defined and formulated by N. Machiavelli. He believed that, although of the moral principles, in the interests of the state, the state's leader must be both a fox and a lion, that is, to combine cunning and strength.

1 Resolution of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan "On approval of the laws of deputy's ethics for representatives of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan". *Sheets of the Legislative Chambers of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan*. 2015. No. 4. Article 150. P. 62.

Machiavellian politics is essential in such developed countries as the United States, Great Britain, etc., where public interests are considered, but state benefits still prevail over public ones, although publicly it is not announced.

Foreign researcher-philosopher P. Ricoeur suggests considering the development of the "moral-ethic" model not as "politics-morality", but as the concept of "politics-morality-ethics", thereby acting in the field of proper and good. Moreover, the saying about the difference of the moral and ethical side of politics completely disappears, while the latter is identified as a "desire for a good life". I. I. Kravchenko formulates the problem with the help of a multi-level system of relations "politics – ethics – politics – morality". He finds parallels between morality and ethics. If the first, moral meaning, is a component of direct political action, or the moral side of a political leader's character or group of leaders, politicians, and governments of individual countries, the second defines such policies' components as its content, goals, and objectives.

The ethical and moral component of politics is not similar, this is an alternative, the so-called, consistent ethics, according to which moral action should be chosen and evaluated depending on the practical results to which it leads, its opponents, supporters of the statement, that the role of morality is more important by its motive than the deed; intention, desire as a result.

Theoretical approaches to the interconnection of politics and morality

In the context of the given study, we can identify several approaches that search the interconnection between politics and morality: moralistic, value-neutral, and compromise.

According to the moralistic approach, in correspondence with D.F. Chub, any political activity implies that politicians have not only moral goals (for example, public good and justice), but they must also use morally acceptable means with the compliance of ethical principles (goodwill towards people, truthfulness, honesty) [Chub, 2006. P. 83].

The basic principle of a value-neutral approach is to ignore the policy of moral values. Such an approach D.F. Chub describes as immoral [Chub, 2006. P. 82]. The main idea of this approach is shown in the N. Machiavelli's book "The Prince", which describes the methods of forming a strong state authority according to the principle "the goal justifies the means".

Most political scientists, philosophers, and ethic politicians share an idea of a compromise approach. It implies the acceptance of the need to comply with moral norms in political activities, in accordance with the specifics of the given policy. That is why "good politics" does not differ from "good morals".

The modern stage of development of political relations is attributed by the observance of human rights, the implementation of socially-oriented political actions, an emphasis on constitutional foundations, on the introduction of socio-democratic principles and approaches in politics, as well as the development of the social-legal institutions of society.

With the compromise approach, both the overall number of features and the features that have a specific "tone" of morality and politics, the peculiarity of their regulatory functions are shown [Chub, 2006. P. 83]. The first question presented a relatively moral and political autonomy and the choice between them. Is this separation easy?

Ethical aspects of political activity of the Republic of Uzbekistan

Morality imposes certain restrictions on the implementation of politics, it limits the uncontrolled range of political action. As a result, politics is becoming free from immorality. So, we can give a strong argument in favor of this practice. Nevertheless, political activity is closely connected with ideology, law, economics, culture, science, so, the interconnection with morality becomes inevitable. In this regard, the Uzbekistan policy takes on a positive pattern. The whole political system is organized for people and civil society. It is open, friendly, and all political leaders have a positive moral and ethical rating. Foreign policy is entirely subordinated to people's interests, which, in turn, lead to maximum communication with society. The most authoritative person in this country is the President, he is respected and honored, ethically and politically competent, intelligent, and carries out the correct policy within the framework of accepted moral norms. Therefore, all citizens of the country have no doubt that all political activities comply with moral and ethical standards. In correspondence with many surveys and studies, it can be seen that in the political activities of Uzbekistan, the overwhelming majority of politicians use in their activities such principles as: altruism (willingness to sacrifice something for the sake of others), virtue (establishing relations with others from the point of good and honesty), perfectionism (demanding from himself and other people a moral duty, responsibility), justice (each is equal before the law), parity (equality between men and women), etc. [Borisov, 2008. P. 115].

Such a benevolent and positive attitude of the authorities towards the people is bearing fruit. However, if we "dig a little deeper," we see that Uzbekistan has a rather doubtful policy in preserving the moral image of civil servants, especially, when all countries are trying to fight corruption among officials with legislative restrictions; "offerings" to government officials in Uzbekistan are not prohibited, but also considered as obligatory and pleasant component of the state career [Obolonsky, 2010. P. 62]. Against to the rules of parliamentary ethics of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan [Kravchenko, 2013. P. 147] Chapter 31 "Donation" of the Civil Code of the Republic of Uzbekistan includes 10 articles to regulate the issues of donation. The articles (Art. 502 through Art. 511) do not give information about who is forbidden to accept the gifts [Akhunov, 2014]. In many countries, law regulates the issue of offering gifts to government officials. Such laws are in place to prevent corruption and bribery of officials. The significance of these legal acts is that citizens are prohibited from presenting gifts to public servants, and the official

is forbidden to accept them since these actions often lead to a conflict of interest. However, receiving bribes in the form of gifts is a historically established tradition for the Uzbek people. Such a situation in current conditions seems unacceptable, and its solution requires a legislative ban on giving and receiving of gifts, in other words, a political will. It does not take into account the fact that the giving of gifts to officials opposes the principle of equality of citizens before the law, corrupts the officials as well as the population, which completely contradicts the norms of political ethics. At the same time, it becomes clear that there is no legislative "framework" contributing to the support of the economic and political body of the Republic of Uzbekistan, from the position of the moral component of political activity, this is left to the public servant to decide.

In the Republic of Uzbekistan, almost all authority is held by the individual clan structures and political elite of the country. In this regard, G.R. Malikova notes that "... the facts of favoritism and patronage, cronyism, localism, and bureaucracy are of special concern" [Malikova, 2018. P. 53]. The legislation is changed only when it is needed by accepted moral norms. The legislation of the Republic of Uzbekistan is intended to work for the people, but in practice, it works for the ruling elite of the country, people's opinion presents only the role of a tool to comply with official procedures. It violates the principles of political ethics and politics of the country as a whole; in many countries, including Uzbekistan, the highest value is the benefit of the citizens, the principle of equality before the law, etc. At the same time, the current policy corrupts all these principles. Although the authentic ethical norms in politics can be identified subjectively, a systematic approach is inherent in this process. If the authorities, the regime, any political party or political leader have a problem of conscience, then their morality is questionable. If they face a dilemma (when they deal with their conscience or harm themselves in something), then the negative morality of this is clear, since in this case, the conflictual ethnic interconnection between society and politicians arises.

The Cabinet of Ministers approved the Model Rules for the Ethical Conduct of employees of the state administration and local executive bodies. The document was transferred to the republican government bodies, the Council of Ministers of Karakalpakstan, regional khokims, and in Tashkent:

by virtue on the Rules, to develop and improve the departmental laws of ethical behavior for employees with consideration of the specifics of their activities;

to approve the Charter of the Ethics Commission and its membership, namely: bring the laws of internal labor legislation and other departmental acts following to its decision.

The provisions of the departmental norms of ethical behavior cannot contradict the adopted Rules or provide less strict requirements. Violation of the Laws may be a clause for bringing to disciplinary or other liability.

In accordance with the Rules, civil servants should:

- strictly follow state principles and requirements;
- execute the requests of higher state bodies and officials on time and with high quality;
- not give preference to anyone, neither groups nor organizations, and prevent the discrimination;
- honor the traditions and customs of the people of Uzbekistan and other states, consider the cultural characteristics of various ethnic and social groups, and promote social stability and harmonization of interethnic and interfaith relations;
- avoid actions that cause doubt in the conscientious performance of official duties, avoid conflicts that may cause damage to the reputation or authority of the state apparatus;
- not be guided by the official position to exert undue influence on the activities of state structures, other organizations, officials or citizens.

Civil servants are not allowed to receive material profits or other benefits from individuals or legal entities for performing their duties. Officials should counteract manifestations of corruption, actively promoting its minimization.

In cases, when someone appeals to incite in any lawless actions, as well as any known facts of crimes committed by other government officials, they are obliged to notify their superiors or law enforcement authorities.

Heads of state bodies are not dismissed but prosecuted following the complaints about the facts of their violation of the law or the expressed opinion and criticism which is received in the appeal.

A leader should be an example of high professional standards, fairness, and decency. A leader cannot ask his subordinates to perform orders that are not within the area of their official duties, and should not be inclined to perform illegal actions, to allow cases of choice and appointment of personnel based on kinship, community or personal loyalty.

The fact of employees' hiring must comply with the generally accepted business style, which is characterized by restraint, strict formality, and accuracy. During off-hours, it is also necessary to comply with generally accepted ethical standards, and avoid cases of associative behavior.

Ethical standards also apply while financing political parties and election campaigns. This way, the Law of the Republic of Uzbekistan "On financing of political parties" determines the legal sources for financing political parties, which include admission and membership fees, income from business, state budget funds, donations from legal entities and citizens.

Foreign states and legal entities of other states, international organizations, their representative offices and branches, religious associations, foreign persons, persons without citizenship, anonymous persons, and donations for political parties are not allowed. If such donations are made, they should be returned to the contributor. If they are impossible to return, they should be transferred to the state budget. Donations can be made as money gifts, property, services, and execution of different work.

The maximum membership fees are set by the charter of each political party of the Republic of Uzbekistan; restrictions on the total amount of donations that one political party can accept during the year from one legal or individual person are set at 500 minimum wages per year. The annu-

al amount of assigned state funds to finance the political activities of the parties is based on the calculation of two percent of the minimum wage in the Republic multiplied on the number of citizens included in the voter lists at the last elections to the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan.

At the same time, it is not quite clear how often donations are made in the form of performance of services and whether any sanctions are applied to the participants for receiving illegal donations.

According to Article 64 of the Law "On Elections to the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan", costs that are directly related to the preparation and conduct of elections to the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan are financed from state funds only. It is prohibited to finance and receive other material support from outside sources for candidates of the Legislative Chamber and members of the Senate. The political parties of Uzbekistan and associations of citizens can voluntarily transfer their funds to the elections to the Central Election Commission, which uses them during the election campaign.

Openness and control over the political parties' financing are carried out by the Accounts Chamber of the Republic of Uzbekistan. It is the main body to control the financial incomes of political parties and the proper expenditure of funds. The Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan can also verify the receipt and proper use of financial and other means by political parties.

Political parties of the Republic of Uzbekistan are obliged to provide appropriate information on the sources of their activities' funding. Representatives of political parties send financial reports according to the political parties' activities to the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan.

The legislation of Uzbekistan does not provide for the publication of information on all legal entities and individuals who give donations to political parties. It is also unclear whether internal investigations are handled in political parties. The Code of the Republic of Uzbekistan "On Administrative Responsibility" shows possible violations of the rules of financial support for political parties and their activities, and also provides for penalties for their violation. Such punishments signified in the form of fines and administrative arrest for up to 15 days.

Although there is a system for political parties' financing, it is difficult to assess how it works. The authorities of Uzbekistan did not provide any information about its actual functioning. It is not clear whether the Accounts Chamber or other supervisory authorities control the income and expenses of Uzbek political parties. And if they are controlled, were any violations found in this sphere and whether appropriate punishments applied? It is also questionable how much information is available to the public (how widely this information is shown in the media, the financial reports of the political parties, sources of funding presented to parliament, reports on the political parties' financing published in any official newspaper, if it is possible to find them on the Internet, etc.).

In the Republic of Uzbekistan, there are no specific legislative acts to regulate conflicts of interest among public political actors. Nevertheless, provisions considering conflict of interest are regulated by several legislative acts. At the same time, the issues of lobbying are not regulated by legal acts. The Uzbek authorities did not provide any information on this issue. One might think that in practice, there are no procedures to ensure the transparency of the lobbyists' activities.

Today, measures that are taken in Uzbekistan are harsh and stimulating; the state must serve to its people and not vice versa. Then, our morality, ethics of communication will increasingly and steadily become truly moralistic, civilized, following the stated ideals. The English scholar Francis Bacon said "... the tasks of ethics are more complex than the tasks of politics... Ethics aims to inspire and fill the soul with internal decency..." [Nazarov, Sidorov, 1989. P. 46].

In modern Uzbekistan, the study of the interconnection between politics and ethics, politics and morality increases. There is an active systematic development of political and moral consciousness, honesty and morality become intimately connected to politics, more often political phenomena are subjected to a moral determination, which is confirmed by the introducing of deputy ethics rules. Today, in Uzbekistan, the institutionalization of moral and ethical norms is becoming a significant policy direction. There is a high increase in importance on the observance of fundamental constitutional norms, among which a principal place is taken by human rights and freedoms, the conduct of socially oriented policies, the development of democratic principles of government, and the strengthening of the legal foundations of Uzbek society. During the period when the Republic of Uzbekistan had independence, the principles and main directions of state policy were formed, in particular:

- observance of generally accepted ideas and values of democracy and human rights, international obligations in the field of human rights;
- priority of national interests, based on the formation of stable legal statehood and fair civil society;
- priority of the individual interests over the interests of society and the state as stated in the Constitution of the Republic of Uzbekistan;
- principle of multi-staging is the most significant component of the "Uzbek model" of the state and society's reforming and modernizing;
- principle of openness and transparency, the discussion and solution of all problems in the area of policy and human rights are carried out in a dialogue with all civil society institutions and international partners.

Using these principles, Uzbekistan has implemented a large-scale introduction of international standards in the field of human rights, in the life of society, in the consciousness of citizens and public servants.

Ethical norms in the Uzbekistan policy also depend on the motivational aspect of communication between the participants. For example, there is an emotionally positive motivation. In its context, any worker trying to hide pain must

show respect and growing interest. The next aspect will be an emotionally neutral direction of motives – the transfer of information. There are also negative emotional motives, for example, when an individual is expressing indignation in response to inappropriate actions or getting angry at injustice. They considered as ethical as they are based on high moral motives. But when a person comes out of primary motives (to deceive another person, to take revenge, to spoil the mood of somebody), this is not ethical, although such motives can be "disguised" in a suitable form.

Uzbekistan has chosen the path of creating a democratic state with a socially-oriented market economy and the development of civil society, while the ongoing reforms are based on their own "Uzbek model" of improvement. As M.S. Usmanov and S.A. Yusupov note: "...the reforms that are happening in Uzbekistan are fully organized and in a new way following the ideas of a decent society and fair government" [Usmanov, Yusupov, 2018. P. 46].

In 2017, Uzbekistan entered a new stage of its development based on complete publicity and all-inclusive participation of the population in state activity. Today, officials of the state bodies of Uzbekistan, above all, top executives, are not staying in an office and managing their paperwork. A necessary part of their work is now field visits and practical participation in solving the most urgent problems of the population.

In 2017, in the Republic of Uzbekistan, radically new principles and style of relations between government bodies were adopted. Such reforms are aimed at reorganization of individual state bodies and officials so that officials may better understand the realities and the needs of the citizens. The source for solving the above-mentioned problems is the principle of in-depth study and qualitatively consideration of applications from individuals and legal entities with a short period of reaction from the officials to the problem. It is based on:

- creating the system People's Reception of the President of the Republic of Uzbekistan for monitoring activities of state bodies and officials to consider citizens' appeals and take legal decisions aimed at restoring the violated rights, freedoms and interests of a person, assistance to citizens on all significant issues;
- introducing efficient forms and mechanisms to create a dialogue between citizens and officials, based on regular state bodies heads' reports at all levels;
- introducing deputies, senators, heads of executive bodies to this practice of constant field visits to analyze the situation in the field to ensure the rights, freedoms, and interests of citizens and provide specific assistance in solving urgent problems.

Conclusion

Currently, in the Republic of Uzbekistan, there is a systematic, dynamic process of reforming all aspects of society. There is a development of political, legal, and socio-economic systems, the spiritual revival of the people and the development of democratic values. The process of creating a democratic legal state and the formation of a stable Uzbek civil society continues. The most important principle of the Uzbek model of the country's modernization is being implemented: "the development from a strong state to a strong civil society". In this regard, the issue of ethical morality in the Republic of Uzbekistan is of high political consideration and requires extensive work to create a legal order that would find its development in moral consciousness to the level of morality. In order to ensure the development of the Uzbek society, it is necessary to do the following:

- laws and regulations on state bodies should more fully reflect their obligations to promote the participation of citizens in-state activity;
- teach civil servants the basics of political and legal behavior;
- provide access to the system of political and legal education for the Uzbek population; to improve the interaction of state bodies with political parties and other associations of citizens;
- introduce innovative approaches to the relationship of state bodies and citizens (for example, to form a system to regularly study the situation in each region in order to implement decrees and legal documents, the effectiveness of their implementation, and develop proposals for increasing the responsibility of state body officials).

References

Akhunov P. Uzbekistan: The law does not prohibit giving presents to government officials. *Fergana. Informatsionnoe agentstvo*, 2014. URL: http://www.fergananews.com/articles/8241. In Russian

Borisov N.A. The Contemporary Political Process in Uzbekistan. *Journal of Central Asia and the Caucasus*. 2008. No. 2. P. 115. In English

Chub D.F. Politics and morality in the modern world. *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena*. 2006. No. 20. P. 81–84. In Russian

Irkhin Y.V. Interrelation of politics, morality, and law. *Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship.* 1999. No. 1. P. 9. In English

Kravchenko I.I. The Genesis of Politics. M.: Kniga po trebovaniyu, 2013. 259 p. In Russian

Malikova G.R. Problems and ways to improve the prestige and effectiveness of the professional civil service system in Uzbekistan. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 2018. No. 5. P. 52–56. In Russian

Nazarov V.N., Sidorov G.P. The Mind of the Heart: The World of Morality in Statements and Aphorisms. M.: Politizdat, 1989. 610 p. In English

Obolonsky A.V. Morals and Law in Politics and Management. M.: Higher School of Economics Publishing House, 2010. 262 p. In English

Usmanov M.S., Yusupov S.A. Justice is the core idea of the reforms being carried out in Uzbekistan. *Paradigmata poznani*. 2018. No. 4. P. 25–31. In Russian

Научно-политический журнал

государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2019 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет **www.presscafe.ru/index/29898**

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – **38596**,
для физических лиц – **29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал **Государственная служба**

(индекс издания)

на 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал (индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	____ руб. ____ коп.	Количество комплектов
	переадресовки	____ ____ коп.	

на 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU e-mail: http://elibrary.ru/

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- **рекомендацию** публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- **печатный вариант статьи**, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- **вариант статьи в электронном виде** в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):

а) **аннотацию** с кратким изложением содержания статьи **на русском и английском языках** (100–250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы – обсуждение/результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) – исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) – влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).

б) **ключевые слова** и словосочетания (не более пяти) **на русском и английском языках**;

в) **заголовок статьи, имя и фамилия автора** (-ов) **на русском и английском языках**;

г) **сведения об авторе** (соавторе) – Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон);

- сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

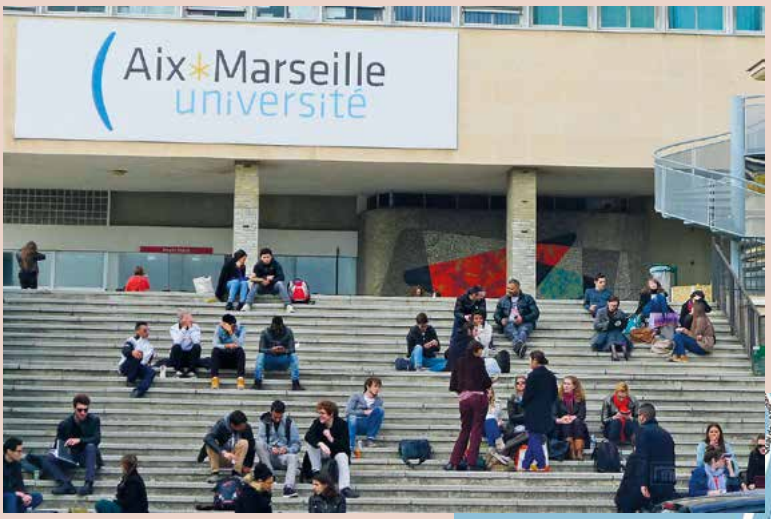
Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции:
mgs@migsu.ru
119571, Москва,
проспект Вернадского, 82.
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
редакция журнала «Государственная служба»
Тел. (499) 956-98-32, 99-82,
тел./факс. (499) 956-01-33
Сайт: http://mgs.migsu.ru/

Российско-Французский университет провел ряд рабочих встреч

С 20 по 23 июля Москву посетили представители Университета Экс-Марсель, нового члена Российско-Французского университета (РФУ), и встретились с ректором РАНХиГС Владимиром Мау.

Университет Экс-Марсель, один из крупнейших во Франции, был принят в состав Российско-Французского университета 11 июля всеобщим голосованием на расширенном заседании Совета РФУ.



Для обсуждения сотрудничества в рамках РФУ был организован визит в Москву, где расположены четыре из пяти российских вузов – членов РФУ, среди которых Президентская академия. В составе делегации прибыли: президент университета Экс-Марсель Ивон Берлан, вице-президент Административного совета Мари Маскле де Барбарен, вице-президент по науке Пьер Кьяппетта, вице-президент по образованию Тьерри Поль, директор кабинета президента Виржини Перре.

Одобрен план сотрудничества на ближайшие месяцы: в сентябре состоятся визиты рабочих групп во главе с деканами для углубленного знакомства с программами университетов, в октябре начнется работа над планом взаимодействия университетов, акцент будет сделан на разработке совместных программ и междисциплинарности.

Кроме того, достигнуты договоренности об обмене учебными планами по интересующим направлениям обучения; особый интерес представляют междисциплинарные программы, короткие программы и программы мобильности на 1 семестр. Обозначена важная задача на перспективу – разработка инфраструктуры студенческих обменов внутри РФУ.

Источник: https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/rossijsko-francuzskij-universitet-provel-ryad-rabochih-vstrech

20708378

государственная служба

ЖУРНАЛ ПОЛУЧАЮТ

- АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ
- АППАРАТ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ
- АППАРАТЫ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ
- СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
- ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ
- ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РФ
- ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РФ
- СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ
- ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ
- АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
- МИНИСТЕРСТВА РФ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА
- ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ